[illegible]

Oscar Muñoz Gomá

EL MODELO ECONÓMICO DE LA CONCERTACIÓN 1990-2005

¿Reformas o cambio?



Catalonia

330.983 Muñoz Gomá, Oscar.
M971 El modelo económico de la concertación 1990-2005: ¿Reformas o cambio? / Oscar Muñoz Gomá
Santiago, Chile: Catalonia, 2007.
288p.; 15 x 23 cm
ISBN: 978-956-8303-59-4

ECONOMIA; CONDICIONES ECONOMICAS;
GOBIERNOS DE LA CONCERTACION; CHILE

Diseño de portada: Guarulo& Aloms
Ilustración de portada: A. Lorenzetti *"Alegoria del buen gobierno: efectos de un buen gobierno en la ciudad y en el campo"*, siglo XIV
Edición de textos: Jorgelina Martín
Composición: Salgó Ltda.
Impresión: Andros impresores. Santiago de Chile
Dirección editorial: Arturo Infante Reñasco

Primera edición: julio 2007
Segunda edición: septiembre 2008
ISBN 978-956-8303-59-4

Registro de propiedad intelectual Nº 164.087

Editorial Catalonia
Santa Isabel 1235, Providencia
Santiago de Chile
www.catalonia.cl

ÍNDICE

TERCERA PARTE:
Desafíos sociopolíticos

INTRODUCCIÓN

Después de 17 años de gobiernos concertacionistas se ha profundizado el interés nacional e internacional por entender lo que se ha denominado el modelo económico chileno. Esta experiencia ha logrado resultados inéditos en los últimos 100 años, tanto por sus resultados económicos como por su dimensión política.

Este libro constituye un intento por comprender mejor el carácter del sistema económico desarrollado por los gobiernos de la Concertación. El objetivo principal es examinar tanto las fortalezas como las debilidades de la llamada economía de mercado, a la manera como ha sido impulsada y construida por los gobiernos de la Concertación. El texto está organizado en tres partes principales: la primera, formada por los cuatro capítulos iniciales, discute el significado histórico y conceptual de este sistema y sus aplicaciones en Chile hasta los gobiernos concertacionistas. La segunda, conformada por los cuatro capítulos siguientes, elabora más en detalle los aspectos sustantivos de las estrategias económicas desde 1990, referidas a los aspectos macroeconómicos, microeconómicos y los relacionados con el desarrollo de la competitividad. En la tercera parte, los dos capítulos finales abordan los principales desafíos socio-políticos.

Debemos aclarar desde la partida que no es un texto sobre las políticas públicas de estos gobiernos, propósito que sería desmedido y que, por lo demás, ha sido objeto de estudio de una extensa literatura de los últimos años. Abrigamos un objetivo más específico: entender de qué manera los gobiernos concertacionistas han venido consolidando y adaptando el sistema de economía de mercado a la nueva realidad chilena, inserta en la globalización. Es un sistema que admite respuestas muy diversas a los múltiples problemas económicos y sociales que enfrenta una sociedad como la chilena, para los que las innovaciones institucionales desempeñan un papel fundamental. Nuestra tesis central es que el sistema de mercado ofrece enormes oportunidades de desarrollo, pero de por sí es insuficiente para resolver todos los problemas de coordinación económica. Por esto, debe sustentarse en una institucionalidad y en relaciones específicas entre el Estado, la sociedad, en general, y el sector privado, en particular, las que definirán los parámetros y límites bajo los cuales este sistema debiera operar.

Pero es también un régimen controvertido, reconocido por muchos como la llave maestra del crecimiento económico y denostado, asimismo, por injusto y no tan eficiente para abordar las nuevas exigencias de la globalización. Desde la última elección presidencial (2005) se han planteado serios reparos

a este modelo, desde puntos de vistas ideológicos muy diferentes. El primer capítulo de este libro pasa revista a las principales críticas planteadas. Contrastan, así, las visiones críticas con un sentimiento amplio y compartido de que se trata de una estrategia que, en lo fundamental, debe mantenerse, sin perjuicio de diversos ajustes y reformas necesarias para mejorar, sobre todo, la equidad.

La economía de mercado es un viejo sistema de organización social, que adquirió preeminencia desde el siglo XIX como pilar del capitalismo salvaje de esos años, y se consolidó en el siglo XX, aunque domesticado por lo que se ha conocido como el Estado social y regulador. Vanos fueron los intentos por erradicarlo en diversos países de Europa Central y Oriental, y del Asia, durante la era de los "socialismos reales", cuando se pensó que la planificación central y la propiedad pública podrían ser mecanismos más eficaces para coordinar las decisiones económicas. Este tema constituye el objeto del segundo capítulo.

Como se discute en el capítulo tercero, la economía de mercado en Chile ha tenido una relación histórica de amor y odio, aunque siempre de acuerdo a las circunstancias mundiales y con algunos desfases. Este país acogió el liberalismo económico después de la Independencia, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, aun cuando esto no excluyó una progresiva injerencia del Estado, sobre todo hacia fines de ese mismo siglo. Esto fue parte de la construcción de la República. Pero desde la Gran Depresión de los años posteriores a 1929 y hasta bien avanzada la post Segunda Guerra Mundial, el desencanto con el mercado estimuló extensos controles y regulaciones estatales que adolecieron de muchas deficiencias. Esta tendencia se prolongó más allá de lo que ocurrió en muchas otras latitudes, aunque desde fines de los años 50 hubo intentos no sostenidos por corregirla parcialmente. La dictadura militar se tomó la libertad de producir un vuelco total y convertirse en adalid de una liberalización económica radical, que superó los intentos más atrevidos de otras regiones. El fundamentalismo neo-liberal caló hondo en la elite dirigente chilena y en las políticas públicas de ese período, sin importar los costos sociales que significó.

La globalización, intensificada desde los años 80, confirmó esta opción y le quitó el piso a cualquier coqueteo con la idea del retorno a un sistema intervencionista de viejo cuño. En 1990, la Concertación de Partidos por la Democracia, al asumir el gobierno, no estaba para experimentos socio-económicos, de los cuales el país había tenido bastante, y con altos costos, y asumió de lleno la economía de mercado como el mecanismo fundamental de organización económica. Pero decidió imponerle un sello social del que había carecido, atenta al compromiso con la transición democrática. Sin la pretensión de emular modelos de otros países que, aunque atractivos, no correspondían a la realidad chilena, esta alianza se ha abocado al objetivo de construir una economía social de mercado propia, en la que los dos grandes pilares sean el sistema de mercado abierto y competitivo, y otro social focalizado en la protección de

los grupos más necesitados, permitiendo la creación de oportunidades para los sectores más vulnerables.

El cuarto capítulo postula que la experiencia concertacionista se ha construido en torno a tres grandes ejes: una alianza política de centro-izquierda, base de la gobernabilidad, a partir de la cual se desarrolla un sistema de mercado; una institucionalidad macro y mesoeconómica que estimula la eficiencia y el dinamismo económicos; y una institucionalidad social que enfrenta las inequidades extremas del sistema.

En la segunda parte se abordan los temas centrales de la estrategia económica seguida por los gobiernos de la Concertación. Toda economía de mercado supone instituciones y políticas que la sustenten. El capítulo quinto plantea los fundamentos macroeconómicos, una de las bases más importantes del éxito de esta estrategia. La estabilidad, el bajo nivel de riesgo país y la posibilidad de mantener una tasa de inversión relativamente alta han sustentado un ritmo de crecimiento de largo plazo que, en promedio, supera ampliamente la trayectoria histórica de Chile en el siglo XX. Con todo, debe reconocerse que en tiempos recientes el desempeño de la economía chilena está siendo objeto de críticas debido a la caída del ritmo de crecimiento por debajo del promedio de los años 90. Algunas tesis apuntan a deficiencias de la política macroeconómica, como una excesiva austeridad fiscal, en tanto otros argumentan que las fallas estarían en las políticas meso y microeconómicas, no generadoras de los incentivos adecuados para el aumento de la productividad. En los capítulos sexto, séptimo y octavo se abordan estas dimensiones de las políticas, las cuales han tenido directa incidencia en la configuración del sistema productivo. Culmina esta parte con un análisis del efecto de la actual estructura de la producción y de las políticas sobre las micro, pequeñas y medianas empresas, objeto del capítulo octavo. Este sector no sólo tiene importancia por su incidencia en el empleo y en las posibilidades de aumentar la productividad, sino también porque constituye un eslabón fundamental en la generación de mayor igualdad de oportunidades para los sectores rezagados y menos favorecidos en la distribución del ingreso y, por lo tanto, con la equidad.

El equilibrio entre eficiencia y equidad no ha sido fácil, porque apela a dos lógicas diferentes, miradas por muchos como las "dos almas de la Concertación". Son diferentes pero no excluyentes y han requerido de la construcción de un tejido institucional muy fino. Es una estrategia que ha evitado simplismos como "primero crecer, después redistribuir", o "el mercado para crear la riqueza, y el Estado para redistribuirla". La pobreza y la falta de oportunidades son un desperdicio no sólo social sino también económico, que restringen el potencial de crecimiento. No atenderlas significa postergar un crecimiento mayor. Pero tampoco puede ser el Estado el único que redistribuya, ni es conveniente que lo sea. A la larga, sólo una real inserción productiva y un fortalecimiento de las capacidades de quienes sufren las vulnerabilidades, son los mecanismos más eficaces para redistribuir las oportunidades. Y, en esto, tanto el mercado como el Estado tienen responsabilidades, las cuales deben

articularse. El fortalecimiento de las capacidades productivas de los agentes sociales para una más justa igualdad real de oportunidades constituye el foco de la discusión del capítulo noveno.

Por último, el capítulo décimo aborda la ineludible materia de las relaciones entre la economía de mercado, el rol general del Estado y la democracia. Cada uno de estos ámbitos está siempre en desarrollo. El actual sistema de mercado en Chile se consolidó en los primeros años de la década del 90, mientras el país transitaba con dificultades hacia la democracia. A medida que esta última se consolida, las demandas sociales adquieren preeminencia y surgen los riesgos de un populismo que, el país ya lo sabe, no contribuye al desarrollo sostenido. Sobre el Estado recae, por lo tanto, la responsabilidad de conciliar las demandas de equidad con las necesidades de eficiencia económica. Al mismo tiempo, la competencia internacional se profundiza e impone mayores exigencias a los esfuerzos nacionales. Esto supone fortalecer las capacidades técnicas del Estado, pero también entender que este es la expresión política de la Nación. Entre esos polos se modela el carácter del Estado chileno.

El libro que presentamos tiene carácter de ensayo y no es propiamente una investigación académica aunque, por cierto, hemos tratado de sustentar los juicios y opiniones en los resultados de muchas investigaciones y estudios, tanto personales como de otros autores. Hemos tenido especial preocupación de que la información estadística necesaria se presente sólo en forma muy tenue y a manera de sugerencia, como parte del texto y sin incluir cuadros estadísticos, puesto que estos abundan en la literatura especializada y su incorporación requiere de discusiones metodológicas muy poco atractivas para el lector no especializado.

Nuestras reflexiones sobre este tema se han extendido por muchos años y fueron estimuladas por las circunstancias específicas que ha vivido el país desde 1969. Desde la elección del Presidente Allende a fines de ese año y con la compañía y estímulo de colegas que después darían vida a CIEPLAN en 1976, nos ha motivado el estudio de los sistemas de organización económica y de las relaciones entre el Estado y el mercado. En 1970 el gobierno de la Unidad Popular intentó construir una transición al socialismo y nuestra gran preocupación, en aquella ocasión, fue demostrar que era posible diseñar un socialismo democrático, no en la acepción ortodoxa centralista que predominaba por aquellos años, sino más bien dentro de concepciones descentralizadas, que estimulaban la iniciativa individual y la participación en sistemas de propiedad autogestionados (Foxley, 1970). Era, por supuesto, una ambición bastante ingenua dados los tiempos que se vivían y la intolerancia frente a ideas nuevas que no estuvieran en los catecismos convencionales. Pero un sentido de responsabilidad cívica e intelectual nos impelía a contribuir con nuestra visión sobre lo que estaba en juego. Por lo demás, en los mismos países socialistas de

Europa se estaban experimentando nuevos diseños que incorporaban el mercado y la descentralización.

Durante los años de la dictadura militar fuimos muy críticos del fundamentalismo de mercado impuesto, debido a la nula consideración de los costos económicos y sociales provocados y por la ingenuidad que percibíamos en la búsqueda de mecanismos automáticos de ajustes a los profundos desequilibrios de la economía chilena y mundial. Más grave nos pareció el olvido en que se sumió el objetivo del desarrollo económico y la crítica global y sin matices a lo que había sido el modelo de desarrollo chileno desde los años 30. Después de la crisis de la deuda de 1982 emergió un nuevo equipo económico que, manteniendo las líneas fundamentales del sistema de mercado construido, introdujo variantes más realistas y algunas regulaciones, sobre todo en el ámbito financiero, que controlaron mejor el proceso de recuperación. Los parámetros internacionales fueron muy favorables para la economía chilena, todo lo cual se manifestó en un crecimiento más sólido, en la recuperación del empleo y en el mejoramiento general de las condiciones económicas. Todo ello, sin embargo, no impidió que se continuara con algunas políticas muy cuestionadas, como las privatizaciones sin la transparencia necesaria y las repactaciones de deuda muy desiguales entre grandes y pequeños deudores.

Al término del régimen militar, la Concertación tuvo que decidir entre un cambio radical en la estrategia económica, reimplantando un intervencionismo estatal, aunque con un Estado muy debilitado, o aceptar las nuevas condiciones institucionales, sometiéndolas a los ajustes necesarios para una mayor eficiencia económica y una mayor equidad social. El sector privado había dado muestras de un vigor desconocido en el pasado. El sistema de mercado se revelaba como un mecanismo dinamizador de la inversión y el crecimiento. Los consumidores se estaban beneficiando de oportunidades que no habían tenido por varias generaciones. Se optó por esta segunda posibilidad, en el convencimiento de que era el camino correcto. Los resultados de los 16 años de gobiernos concertacionistas han confirmado con creces lo adecuado de esta decisión. El Presidente Lagos culminó el tercer gobierno de la Concertación con la mayor aprobación popular que Mandatario alguno haya tenido en Chile, cercana al 70%. El país ha ganado una gran confianza en sí mismo y en sus instituciones y ha dado otro paso inédito como fue el de elegir a una mujer, la primera, para que desempeñara el cargo de Presidenta de la República.

Por nuestra parte, mantuvimos durante los años 90 el objetivo de profundizar el análisis del nuevo marco nacional e internacional que enfrentaba Chile y sus implicancias para el desarrollo con equidad. Tuvimos la oportunidad de participar en la interesante experiencia que impulsó el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle de construir un diálogo social entre empresarios, trabajadores y gobierno, experiencia muy valiosa de construcción de agenda pública. Posteriormente, en FLACSO y en el PNUD, pudimos continuar la exploración de las exigencias de la transformación productiva para la competitividad internacional, el desarrollo humano y la sustentabilidad del desarrollo. En

el curso de Estrategias de Desarrollo del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y en el de Historia Económica de Chile de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales hemos debatido muchas de estas ideas con los alumnos de esos programas y asumido nuevas inquietudes y preguntas que surgen de los debates actuales. A pesar de los importantes resultados que puede exhibir el desarrollo de la economía chilena, subsisten aspectos sin resolver que demandan nuevas miradas.

Aunque en los primeros diez años de gobiernos concertacionistas se avanzó en la disminución de la pobreza, se han hecho más difíciles nuevos progresos en este sentido. La desigualdad relativa en la distribución del ingreso sigue siendo muy alta, intolerable para un país como Chile. Existen muchas dudas sobre la eficacia de las políticas educacionales, centro neurálgico de una redistribución de las oportunidades. Las pequeñas empresas, generadoras de una importante proporción del empleo, viven en permanente agonía frente a un sistema que perciben como agresivo. Aunque la apertura al comercio internacional de Chile ha permitido un crecimiento y una diversificación notable de las exportaciones, subsiste la preocupación por el alto contenido de recursos naturales y el bajo esfuerzo logrado en la asignación de mayores recursos para la innovación tecnológica. Se sindica al mercado del trabajo y a las posibles rigideces como factores importantes que limitan la competitividad internacional. Emerge también con fuerza la amenaza de la escasez de fuentes alternativas de energía. Los efectos ambientales de grandes proyectos de inversión plantean costos al desarrollo, ante lo cual no parece haber suficientes consensos nacionales. La corrupción emerge también como un rasgo amenazante para la equidad y la ética públicas.

La agenda de políticas públicas es muy nutrida y desafiante y su contenido excede con mucho lo que este ensayo puede abordar. ¿Cuánto puede la economía de mercado ayudar a resolver muchas de estas materias pendientes? Nuestra tesis es que la economía de mercado tiene infinitas aplicaciones a situaciones extremadamente diversas, pero sería utópico pretender que ello surja por sí solo y al margen de estímulos y regulaciones que necesariamente deben provenir del Estado. Incluso hay ámbitos en que por valores éticos y morales, el Estado prohíbe expresamente la mercantilización, como es el caso de la donación de órganos humanos. Para poner otro ejemplo muy visible en la actualidad: hace un par de décadas habría sido impensable que el sector privado, a través del mercado, se hubiera hecho cargo de la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos y hospitales. Esos ámbitos eran de responsabilidad y prerrogativa exclusivas del Estado. La falta de recursos públicos contribuyó, sin embargo, a un deterioro ostensible de la red de carreteras que a fines de los años 80 estaba en fase de colapso. Una innovación institucional como el sistema de concesiones públicas permitió, después de 1990, una nueva fórmula de cooperación público-privada a través de la cual el sector privado comprometió recursos financieros y humanos para reconstruir la red de carreteras, poniéndolas a la altura del siglo XXI, con pagos de los usuarios, quienes asegurarían la

rentabilidad de mercado. Pero esto sólo fue posible en la medida que el Estado reguló el sistema y estableció una institucionalidad que asegurara tanto los intereses públicos como los privados. La experiencia ha demostrado, en todo caso, que esta institucionalidad, con todo lo eficaz que ha sido, no es inmune a falencias de diverso calibre que han aflorado a la luz pública.

Este es el modelo de economía social de mercado en curso. Se trata de aprovechar las ventajas que tiene el mercado para atraer inversiones privadas, con parámetros de creatividad, rentabilidad y riesgos que aseguren la producción de bienes públicos y privados, en cantidades, calidades y precios competitivos, pero bajo marcos regulatorios y estímulos establecidos por el Estado a través de sus mecanismos democráticos y con la eficacia técnica que requieren decisiones complejas. Es un modelo que supone cooperación público-privada, en el que el mercado debe asegurar la eficiencia económica, y el Estado y sus regulaciones, la eficacia y equidad sociales. Es un proceso cuya viabilidad ha sido demostrada, aunque sea posible su mejoramiento continuo. No se nos escapa que más allá de su contribución a resolver muchos de los problemas económicos del país, el sistema de mercado comporta también el riesgo de una excesiva concentración de poder y que, por esta vía, puede poner en jaque la base democrática, fundamento último de nuestra organización social y política.

Quiero agradecer a las muchas personas que me apoyaron, profesional y anímicamente, en la realización de este trabajo. En particular, debo mencionar y reconocer mi gratitud a Jorge Leiva, Rodrigo Mardones, Andrés Palma, Eugenio Rivera, Margarita Serrano, Anthony Tillett y Guillermo Wormald, quienes leyeron todo o algunas partes del primer borrador y sus comentarios fueron decisivos para lograr una versión más elaborada. Quiero mencionar con especial gratitud a Tony Tillett, por las largas jornadas de discusión que hemos mantenido y que me han permitido clarificar muchos de los temas tratados. A Héctor Assael, Ricardo Infante, Sergio Molina y Osvaldo Sunkel, con quienes he compartido y debatido cuestiones de gran relevancia, sobre todo relacionadas con las desigualdades económicas, los problemas del empleo y de la pequeña empresa. A James Cypher, de la Universidad del Estado de California en Fresno, quien, quizás sin saberlo, sembró en mi la inquietud por entender mejor el carácter del modelo económico chileno a través de sus preguntas, siempre inquisitivas, durante su estadía en FLACSO-Chile, a principios de esta década. A Alan Angell, quien tuvo la amabilidad de hacerme llegar sus últimos trabajos inéditos, de gran valor para analizar el tema de la gobernabilidad democrática. A mi esposa María Isabel Lira, la cual, aparte del estímulo personal para sacar adelante el trabajo, tuvo mucha paciencia para explicarme muy profesionalmente la importancia y los alcances del desarrollo integral de los niños, a partir de la primera infancia, dimensión trascendente para la igualdad de oportunidades. A mis estudiantes universitarios les agradezco sus cuestionamientos y dudas, muchas de las cuales me han obligado a revisar algunas posturas intelectuales.

el curso de Estrategias de Desarrollo del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y en el de Historia Económica de Chile de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales hemos debatido muchas de estas ideas con los alumnos de esos programas y asumido nuevas inquietudes y preguntas que surgen de los debates actuales. A pesar de los importantes resultados que puede exhibir el desarrollo de la economía chilena, subsisten aspectos sin resolver que demandan nuevas miradas.

Aunque en los primeros diez años de gobiernos concertacionistas se avanzó en la disminución de la pobreza, se han hecho más difíciles nuevos progresos en este sentido. La desigualdad relativa en la distribución del ingreso sigue siendo muy alta, intolerable para un país como Chile. Existen muchas dudas sobre la eficacia de las políticas educacionales, centro neurálgico de una redistribución de las oportunidades. Las pequeñas empresas, generadoras de una importante proporción del empleo, viven en permanente agonía frente a un sistema que perciben como agresivo. Aunque la apertura al comercio internacional de Chile ha permitido un crecimiento y una diversificación notable de las exportaciones, subsiste la preocupación por el alto contenido de recursos naturales y el bajo esfuerzo logrado en la asignación de mayores recursos para la innovación tecnológica. Se sindica al mercado del trabajo y a las posibles rigideces como factores importantes que limitan la competitividad internacional. Emerge también con fuerza la amenaza de la escasez de fuentes alternativas de energía. Los efectos ambientales de grandes proyectos de inversión plantean costos al desarrollo, ante lo cual no parece haber suficientes consensos nacionales. La corrupción emerge también como un rasgo amenazante para la equidad y la ética públicas.

La agenda de políticas públicas es muy nutrida y desafiante y su contenido excede con mucho lo que este ensayo puede abordar. ¿Cuánto puede la economía de mercado ayudar a resolver muchas de estas materias pendientes? Nuestra tesis es que la economía de mercado tiene infinitas aplicaciones a situaciones extremadamente diversas, pero sería utópico pretender que ello surja por sí solo y al margen de estímulos y regulaciones que necesariamente deben provenir del Estado. Incluso hay ámbitos en que por valores éticos y morales, el Estado prohíbe expresamente la mercantilización, como es el caso de la donación de órganos humanos. Para poner otro ejemplo muy visible en la actualidad: hace un par de décadas habría sido impensable que el sector privado, a través del mercado, se hubiera hecho cargo de la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos y hospitales. Esos ámbitos eran de responsabilidad y prerrogativa exclusivas del Estado. La falta de recursos públicos contribuyó, sin embargo, a un deterioro ostensible de la red de carreteras que a fines de los años 80 estaba en fase de colapso. Una innovación institucional como el sistema de concesiones públicas permitió, después de 1990, una nueva fórmula de cooperación público-privada a través de la cual el sector privado comprometió recursos financieros y humanos para reconstruir la red de carreteras, poniéndolas a la altura del siglo XXI, con pagos de los usuarios, quienes asegurarían la

rentabilidad de mercado. Pero esto sólo fue posible en la medida que el Estado reguló el sistema y estableció una institucionalidad que asegurara tanto los intereses públicos como los privados. La experiencia ha demostrado, en todo caso, que esta institucionalidad, con todo lo eficaz que ha sido, no es inmune a falencias de diverso calibre que han aflorado a la luz pública.

Este es el modelo de economía social de mercado en curso. Se trata de aprovechar las ventajas que tiene el mercado para atraer inversiones privadas, con parámetros de creatividad, rentabilidad y riesgos que aseguren la producción de bienes públicos y privados, en cantidades, calidades y precios competitivos, pero bajo marcos regulatorios y estímulos establecidos por el Estado a través de sus mecanismos democráticos y con la eficacia técnica que requieren decisiones complejas. Es un modelo que supone cooperación público-privada, en el que el mercado debe asegurar la eficiencia económica, y el Estado y sus regulaciones, la eficacia y equidad sociales. Es un proceso cuya viabilidad ha sido demostrada, aunque sea posible su mejoramiento continuo. No se nos escapa que más allá de su contribución a resolver muchos de los problemas económicos del país, el sistema de mercado comporta también el riesgo de una excesiva concentración de poder y que, por esta vía, puede poner en jaque la base democrática, fundamento último de nuestra organización social y política.

Quiero agradecer a las muchas personas que me apoyaron, profesional y anímicamente, en la realización de este trabajo. En particular, debo mencionar y reconocer mi gratitud a Jorge Leiva, Rodrigo Mardones, Andrés Palma, Eugenio Rivera, Margarita Serrano, Anthony Tillett y Guillermo Wormald, quienes leyeron todo o algunas partes del primer borrador y sus comentarios fueron decisivos para lograr una versión más elaborada. Quiero mencionar con especial gratitud a Tony Tillett, por las largas jornadas de discusión que hemos mantenido y que me han permitido clarificar muchos de los temas tratados. A Héctor Assael, Ricardo Infante, Sergio Molina y Osvaldo Sunkel, con quienes he compartido y debatido cuestiones de gran relevancia, sobre todo relacionadas con las desigualdades económicas, los problemas del empleo y de la pequeña empresa. A James Cypher, de la Universidad del Estado de California en Fresno, quien, quizás sin saberlo, sembró en mí la inquietud por entender mejor el carácter del modelo económico chileno a través de sus preguntas, siempre inquisitivas, durante su estadía en FLACSO-Chile, a principios de esta década. A Alan Angell, quien tuvo la amabilidad de hacerme llegar sus últimos trabajos inéditos, de gran valor para analizar el tema de la gobernabilidad democrática. A mi esposa María Isabel Lira, la cual, aparte del estímulo personal para sacar adelante el trabajo, tuvo mucha paciencia para explicarme muy profesionalmente la importancia y los alcances del desarrollo integral de los niños, a partir de la primera infancia, dimensión trascendente para la igualdad de oportunidades. A mis estudiantes universitarios les agradezco sus cuestionamientos y dudas, muchas de las cuales me han obligado a revisar algunas posturas intelectuales.

He recogido algunos párrafos de los siguientes artículos míos publicados, a saber, "El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias", *Colección Estudios CIEPLAN 20*, diciembre de 1986; "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en el libro editado por mí *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Editorial Universidad de Santiago, Colección IDEA, de 1997; "La economía chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo", en el texto que edité en FLACSO, *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador*, en 2001; "Desarrollo regional sustentable y globalización. El caso de la industria del salmón y el ecosistema de Llanquihue-Chiloé (Chile)", documento inédito, FLACSO-CLACSO, de 2004; y algunas páginas que aporté al capítulo sobre el emprendimiento en el *Informe sobre desarrollo humano de Chile 2004*, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A todas estas instituciones agradezco su autorización. Por último, aunque no menos importante, agradezco a CIEPLAN, que hizo posible este trabajo a través de su fondo de investigación, y a FLACSO, que lo incorporó a su programa editorial. También extiendo mis reconocimientos a Jorgelina Martín, por su excelente trabajo de edición de la versión final. Como corresponde, asumo la total responsabilidad por lo escrito en este libro.

O.M.G.
Santiago, enero de 2007.

PRIMERA PARTE
La economía de mercado como sistema

Capítulo I
EL MODELO ECONÓMICO CHILENO Y SUS CRÍTICOS

El consenso no prescribe lo que debiera ser la vida social. No apunta a un contenido específico, sino al modo en que se produce el orden.
Norbert Lechner[1]

Con el gobierno de Ricardo Lagos se cumplieron 16 años de oro en la historia económica chilena: un crecimiento promedio anual de 5,5% entre 1990 y 2005, que, en términos per cápita, equivale a un 3,9%. El contraste con el crecimiento histórico de 3,2% y de 1,5% per cápita anual durante el siglo XX no puede ser más significativo (de Gregorio, 2005, p. 22). El producto per cápita de 7.200 dólares de 1992 aumentó a 13.200 dólares en 2006.[2] Estos resultados indican claramente que la organización de la economía chilena de los últimos 15 años ha sido mucho más eficaz que los sistemas que prevalecieron durante la mayor parte del siglo XX.[3] En este libro sostendremos que estos resultados favorables están estrechamente asociados a la construcción de una economía social de mercado, en la que el calificativo de "social" se aplica no sólo a la búsqueda de una mejor protección de los grupos más pobres de la sociedad, sino también a la construcción de una institucionalidad de soporte, regulación y fomento,

---

[1] "El consenso como estrategia y como utopía", en Obras escogidas 1, LOM, 2006.

[2] Ajustado por la paridad del poder de compra. En 2007 el Banco Central dio a conocer un nuevo cálculo de las Cuentas Nacionales, con base en los precios de 2003. El producto per cápita se estimó en poco más de 8.500 dólares para 2006, el más alto de América Latina. Corregido por la paridad de poder de compra, se empina casi a los 13.200 dólares (cifras citadas por el diario *La Tercera*, 24 de marzo de 2007, p. 48).

[3] De Gregorio (2005) sostuvo que era posible sostener un crecimiento potencial de 5,5% anual en promedio, sin perjuicio de aceleraciones o disminuciones transitorias de acuerdo a los ciclos de la economía. El Ministerio de Hacienda lo estimaba en un 5,3% para 2007, pero a principios de este año diversos analistas independientes lo ubicaron en el rango de 4,5 a 5,1% (citados por *El Mercurio*, 23 de marzo de 2007, p. B2). Esta disminución estimada del crecimiento potencial se debe a factores metodológicos (cambio en la base de las Cuentas Nacionales, de importancia marginal en este caso), pero también al menor crecimiento de la inversión. Aunque hay expectativas de que Chile podría aspirar a un crecimiento potencial superior, cercano al 7% anual, si hubiera algunas reformas estratégicas, un 5,5% promedio, como tendencia de largo plazo, sería bastante satisfactorio y traería beneficios sociales incomparablemente mayores a los logrados en el siglo XX. No hay que olvidar, como se planteará más adelante, que el crecimiento económico también impone costos que usualmente no son incorporados en las mediciones.

destinada a compensar las deficiencias de los mercados y a darle eficacia dinámica a tal sistema.

A partir de esta constatación puede hacerse la precisión de que el crecimiento económico durante los sucesivos gobiernos de la Concertación ha venido declinando: de Aylwin con 7,3% a Frei con 5,3% y a Lagos con 4,3%, estos últimos dos gobiernos afectados por la crisis asiática de fin de siglo, y en el primer año de la Presidenta Bachelet, con un 4,2%.[4] Aunque esta tendencia declinante del crecimiento, no suficientemente explicada hasta ahora, ha generado una preocupación intensa de los analistas políticos y económicos, porque revela una pérdida de la fuerza dinámica que tuvo el llamado "modelo" en los 90, queda el hecho macizo de un alto crecimiento económico promedio a lo largo de más de diez años, con una importante disminución de las condiciones más extremas de pobreza, con una democracia cada vez más sólida y legitimada y en un marco internacional crecientemente competitivo. Para quienes gustan comparar este desempeño con el que tuvo el gobierno militar (o con los buenos períodos del gobierno militar), puede añadirse que mientras este último arrancó de una base muy pobre, por el ruinoso estado de la economía en los primeros años 70, los gobiernos concertacionistas parten con una vara muy alta como fue la que dejó la economía en 1989, a plena capacidad productiva y con una recuperación muy sólida de la crisis de la deuda externa. Estas diferentes bases iniciales les agregan méritos a los gobiernos concertacionistas, porque no es lo mismo crecer rápidamente a partir de un alto nivel de ingresos que desde uno muy bajo.

Con todo, es notable que en medio de este resultado considerado internacionalmente como muy exitoso, surgieran en el propio seno de la sociedad chilena diversas expresiones de desencanto y frustración. Y no es que esto hubiera ocurrido cuando la crisis asiática de 1997 dejó sentir sus efectos en la pérdida de dinamismo de la economía chilena, sino aun antes, cuando todavía el auge estaba en curso. Es que precisamente estas expresiones de frustración apuntan, no al estancamiento de la economía, sino a una variedad de efectos sociales, materiales y culturales, surgidos del propio éxito y de las circunstancias bajo las cuales este proceso tiene lugar. El rápido crecimiento económico se traduce en una expansión de los mercados y en una actividad empresaria febril, como pocas veces se ha visto en Chile. En lo cotidiano, se expresa en el ritmo vertiginoso de las nuevas construcciones urbanas, cada vez con más rascacielos en ciudades tradicionalmente chatas; en el desarrollo de un parque automotriz cada vez más moderno que permite circular a velocidades impensadas hace algunos años y por carreteras de última generación; en la posibilidad de comunicarse instantáneamente desde cualquier lugar a través de los teléfonos celulares; en la expansión de plantaciones forestales, viñas y frutales

---

[4] Según las nuevas Cuentas Nacionales, el crecimiento del PIB en 2006 fue sólo de un 4%. Pero el primer semestre de 2007 mostró un vigoroso repunte del PIB, en torno al 6%.

que llevan la modernidad a territorios tradicionalmente desolados; en los cultivos de salmones en el mar; o en la multiplicación de las oportunidades de educación técnica y superior a las que acceden las nuevas generaciones.

Pero esta actividad febril tiene una contracara menos amable. La construcción de edificios en altura significa, al mismo tiempo, la destrucción de los viejos barrios urbanos, donde la gente se encontraba y podía practicar la sociabilidad amigablemente. El crecimiento del parque automotriz, ahora al alcance de la clase media y media baja, se traduce asimismo en congestión de calles y avenidas, contaminación acústica y amenazas. Los cultivos acuícolas surgen como instalaciones fuera de lugar alterando los hermosos paisajes naturales de lagos y mares. La distribución de los beneficios es también muy desigual. Junto a los jóvenes que se pueden incorporar a las universidades y acceder a las profesiones del futuro, existen todavía muchos otros excluidos de esas oportunidades, sin esperanzas de algún futuro halagador. También se hacen sentir los efectos del éxito en la base humana y familiar. Las nuevas oportunidades de negocios constituyen asimismo una fuente de presión sobre el tiempo disponible de los individuos, las relaciones interpersonales, familiares, y comunitarias, quienes deben irse adaptando a un nuevo ritmo, modificando costumbres y hábitos para adecuarse a la velocidad que exige esta nueva economía. La gente percibe que estos cambios representan progreso, pero también una suerte de voracidad por parte de aquellos que, por aprovechar oportunidades de negocios, rompen los límites de lo que se consideraba permisible y tolerable.

La privatización de empresas de utilidad pública: telefonía, servicios eléctricos, agua potable, y el estímulo a las grandes inversiones multinacionales, crearon muchos empleos, salarios y beneficios, al tiempo que significaron también la "sinceración" de tarifas y precios, ahora fijados con criterios de mercado, los cuales tradicionalmente habían sido subsidiados por el Estado. Junto con las cuentas mensuales comenzaron a aparecer facturas que se perciben como extrañas para el consumidor poco informado, por concepto de comisiones fijas, arriendos de medidores y una cantidad de gabelas desconocidas para la masa de la población, pero ante las cuales no hay más alternativa que pagar o perder el servicio.[5] Se establecieron subsidios para los sectores de bajos ingresos, pero los medios quedaron atrapados en estas nuevas redes mercantiles sin mayores derechos a reclamo.

Otro tanto puede decirse de muchos otros servicios esenciales: salud, educación, seguridad social, transporte urbano, uso de carreteras, donde la expansión del mercado ha significado el aumento de la oferta pero también

---

[5] El diario *Estrategia* dio cuenta de una demanda judicial interpuesta por un abogado en contra de una importante empresa de televisión por cable por supuestos cobros indebidos que en total sumarían 15 millones de dólares a lo largo de varios años. El cobro es una pequeña cantidad por un supuesto "servicio técnico" sin conocimiento de los usuarios y sin que estos tengan la posibilidad de rechazarlo (1 de febrero de 2006).

de los precios, matrículas, cotizaciones o peajes, todo ello en nombre de la racionalidad económica.

Ha sido el costo del crecimiento económico. Los chilenos hemos aprendido dolorosamente que el progreso tiene un costo, que se debe pagar cotidianamente. Y un crecimiento económico alto impone también costos altos. Todos queremos los beneficios, la mayor variedad de bienes de consumo, servicios de más calidad, mejor infraestructura, más y mejores viviendas, mayor cantidad de recreación, pero los costos no son sólo los directos para su producción, sino también los indirectos: uso y abuso del medio ambiente, tiempo que le debemos dedicar a las nuevas actividades asociadas y que no le dedicamos a nuestras familias y amigos. Queremos barrios mejores y nuevos, pero también calles, infraestructura, colectores de agua, servicios de telecomunicaciones.

El gran dilema de una sociedad democrática moderna es cómo equilibrar estos costos con los beneficios del desarrollo y con la distribución social de los mismos. No es esta sólo una decisión individual, como la del consumidor que tiene que decidir si adquiere una camisa frente a la alternativa de gastar en otro bien o servicio. No puedo decidir que quiero una vivienda en un barrio nuevo pero que no me construyan el colector de aguas lluvias. Existen otros que están decidiendo en ese mismo sentido, pero al costo de que muchas viviendas en un lugar determinado van a contribuir al anegamiento de las calles cuando llueva si no se construye asimismo un colector. Este es un problema de política pública que tiene que ser decidido por las instancias públicas y a través de las instituciones democráticamente establecidas. El problema es que en estas decisiones también inciden los llamados poderes fácticos, de cuyos abusos una sociedad democrática tiene que protegerse.

Distintas aproximaciones críticas al debate

El significativo éxito económico y político alcanzado por Chile a lo largo de los años concertacionistas ha contribuido a que se instale en la literatura el concepto del "modelo económico" chileno. Aunque este sea un concepto con diferentes connotaciones, que se puede prestar a equívocos, la acepción normal y más optimista es que se trata de un diseño estratégico armónico y coherente que debería ser emulado por otros países por sus buenos resultados.[6] Sin embargo, en tiempos recientes (y no tan recientes también) han surgido voces críticas a este modelo.

---

[6] Un ejemplo es el editorial del diario *The New York Times*, del 25 de mayo de 2005, sobre crecimiento y pobreza, donde sostiene que los "países latinoamericanos harían bien en seguir el modelo establecido por Chile, el cual ha reducido la pobreza en 65% desde 1990 a través de una cuidadosa focalización del gasto social" (Traducción nuestra).

Estas críticas tienen distintos orígenes y naturaleza. Provienen de sectores intelectuales, académicos, partidistas o empresariales. Están aquellas sostenidas por los partidarios más fervientes del neo-liberalismo a *outrance*, que sostienen que con la Concertación se ha regresado al estatismo y al regulacionismo y que estos gobiernos han sido incapaces de continuar profundizando la liberalización de los mercados. Para ellos, el modelo original se ha desvirtuado por exceso de regulaciones, las cuales ahogarían la iniciativa empresarial, impidiendo la competencia y la flexibilidad laboral.[7] El intervencionismo estatal se habría larvado nuevamente en el sistema económico, generando distorsiones, burocracia y rigideces que impedirían el desarrollo de mercados en áreas cruciales para el progreso económico-social. Un ejemplo frecuentemente citado es el de la salud, donde, desde este sector político, se propicia la privatización del sistema de prestaciones hospitalarias, debiendo cumplir el Estado sólo un papel de regulador, en términos generales, y de asignador de subsidios a las personas más pobres que no pueden asumir sus coberturas de salud. En esta visión, más mercado y más privatización, con bonos del Estado para los grupos de bajos ingresos, son las condiciones para mejorar la equidad social.

Pero también, para muchos otros críticos, sobre todo para la dirigencia de la Concertación, no es el modelo lo que debe cambiar en sus aspectos sustantivos, porque ha probado ser exitoso, sino que se requerirían reformas dentro del propio marco que contribuyan a acelerar el progreso social. Estas reformas se han estado haciendo: el Plan Auge bajo la administración Lagos, o se están poniendo en marcha: reforma a la seguridad social, a la que la Presidenta Bachelet le ha dado primera prioridad. No obstante lo anterior, dentro de la Concertación subsisten análisis críticos que apuntan a las extremas desigualdades de ingresos y concentración económica, debilidades de la pequeña empresa o estructura exportadora, factores estos que estarían debilitando la fortaleza competitiva del modelo, sobre todo en su dinámica de más largo plazo. Estas críticas no son excluyentes y, en algunos casos, son compartidas por distintos sectores de opinión, aunque las diferencias surgen respecto de los marcos conceptuales implícitos y de las alternativas estratégicas.

También están las críticas desde la izquierda no concertacionista, las cuales enfatizan la profundización del capitalismo transnacional, ahora vinculado a grandes grupos económicos nacionales que dominan sin contrapeso la economía nacional, o los problemas derivados de la escasa integración social a consecuencia del protagonismo de la lógica individualista del mercado. Abordaremos aquí algunos de estos aspectos críticos que, en términos generales,

---

[7] Ver entrevista a Sergio de Castro y Pablo Barahona, ex ministros del régimen militar, en diario *La Segunda*, 21 de octubre de 2005. A propósito del término "neoliberal" hay que aclarar que los inspiradores de las reformas económicas de mercado de los años 70 y 80 no se consideran "neoliberales" sino que se trata de un término asignado por los opositores a esas reformas, a menudo usado peyorativamente. Sobre la historia del término, que se remonta a las primeras décadas del siglo XX, ver Ghersi (2004).

apuntan a las implicancias derivadas de la centralidad adquirida por el sistema de mercado, como eje de organización y articulación del modelo económico de la Concertación.

"El paraíso del consumidor"

Sin duda, una de las críticas más elaboradas y difundidas es la formulada por Tomás Moulian en 1997. Al analizar lo que denominó el "Chile Actual", proponiendo observar la "anatomía de un mito", sostiene, como punto de partida, que el Chile Actual es una producción del Chile Dictatorial, no como necesidad histórica, sino como una opción entre varias otras que se podrían haber producido. En lo fundamental, desde el punto de vista del modelo económico, la opción seguida por los gobiernos concertacionistas es la de asegurar la continuidad de una lógica de crecimiento que no debía interrumpirse porque estaba dando buenos resultados en términos de las expectativas de los sectores empresariales, políticos y militares que habían negociado la transición.

Una característica central de este modelo es que, al estar basado en el dinamismo exportador, no demanda una política explícita de redistribución del ingreso, como sí ocurre en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, fuertemente dependiente del crecimiento de la demanda interna. Además, la expansión del crédito de consumo y el endeudamiento de los hogares han pasado a ser las fuentes dinamizadoras de la demanda interna. Moulian denomina a este modelo "matriz productivista-consumista". Productivista, porque el crecimiento exportador depende del crecimiento sostenido de la productividad o competitividad. Consumista, porque el crecimiento del consumo supera al de los salarios, lo que obliga al permanente endeudamiento de los hogares. Una implicancia de esto es el disciplinamiento social de los sectores medios y populares que quedan sometidos a una deuda cada vez más difícil de pagar. Se estimula el individualismo y la pasividad de los trabajadores, cuyas acciones quedan muy restringidas por su situación financiera.

El consumismo exacerbado debe ser alimentado por la industria de la publicidad, una de las más prósperas, y la de los medios de comunicación, que hacen de caja de resonancia del proceso de creación de nuevas necesidades que estimulen la demanda. Es un modelo publicitario que induce a las clases medias y medias bajas a incorporarse a este consumo desenfrenado, que ha permitido un desarrollo vertiginoso del llamado mercado del *retail*, esto es, el comercio minorista, cada vez más concentrado en torno a las grandes tiendas instaladas por el gran capital, a costa del pequeño comercio tradicional. Sin embargo, la oferta de estos bienes de consumo es mayoritariamente de bienes importados, por lo cual el modelo requiere un rápido crecimiento exportador que pueda financiar la balanza de pagos. De ahí la necesidad del aumento sostenido de la productividad. Por otro lado, el modelo requiere una expansión del

crédito como forma de financiar el poder de compra de esos sectores medios. Entonces, existe un estrato de población que aspira naturalmente a emular los estilos de consumo y de vida de la clase media americana, que financia sus gastos con un creciente endeudamiento (a altas tasas de interés). Esta demanda es satisfecha con bienes importados, financiados, a su vez, por las cada vez mayores exportaciones basadas en recursos naturales.

La cuestión del consumismo, sobre todo de los sectores medios y populares, puede leerse en forma alternativa. En último término, el objetivo de la actividad económica es mejorar el nivel de vida, lo que se logra a través del consumo de bienes. Es cierto que este es un postulado que puede ser cuestionado. Hay filosofías de acuerdo a las cuales el bienestar o la felicidad, si se quiere, no dependen de más o menos consumo de bienes materiales. En estas otras visiones, la felicidad es un estado de paz interior que depende mucho más del tipo de relaciones sociales que se establezcan, que de la disponibilidad de más o menos bienes materiales. Pero ciertamente la cultura occidental y hedonista en que vivimos, valoriza la posesión de bienes e identifica el bienestar y el prestigio social con el consumo y sus diversas formas. La gran mayoría de la población se rige por este criterio.

Pero Moulian apunta correctamente a la cuestión de los valores hedonistas y exitistas que han ido imponiendo la industria publicitaria y las grandes empresas comerciales; y a la de la carga financiera que vienen asumiendo los hogares. En relación a lo primero, a través del hábil uso de la psicología publicitaria, coaligada con los medios de comunicación, especialmente televisivos, logran introducir un modelo cultural de consumo que es, por lo menos, debatible. Los líderes de esta industria y sus opinólogos objetan que se pueda descalificar este modelo consumista en términos valóricos recurriendo, una vez más, al conocido argumento de la soberanía del consumidor, es decir, que cada quien es libre e independiente de elegir los consumos que quiera (o la publicidad televisiva que desee).[8] Se ignora que a través de una persuasión psicológica subliminal (y a veces no tanto), es posible inducir preferencias en el público masivo de acuerdo a los intereses que se quieren privilegiar. Prueba de ello es la gradual transformación de la televisión abierta en una industria de la publicidad, dotada de enormes recursos financieros, los cuales condicionan los contenidos televisivos a la rentabilidad que pueda generar la publicidad.

Independientemente de los juicios de valor que se puedan hacer sobre el contenido del consumo, la exacerbación de este tiene impactos evidentes sobre la calidad de vida de las familias de menores ingresos, en tanto se vean sometidas a una presión por el gasto que supere sus ingresos disponibles y se obliguen a endeudarse en forma sostenida. El uso del crédito para financiar el

---

[8] De lo contrario, sostienen, se caería en una dictadura de las elites culturales, que se atribuyen la capacidad de decidir por los demás. Este argumento lleva al absurdo de que, sobre esta base, la educación sería una dictadura de las elites.

aumento del consumo es normal en cualquier economía de mercado. En economías más desarrolladas la relación deuda/ingreso de los hogares es mucho más alta que en Chile, lo que sugiere que todavía no se está haciendo todo el uso del crédito que podría llegar a hacerse a futuro. En Chile, la deuda de los hogares representa el 40% del ingreso, en tanto en España era del 100% y en Estados Unidos del 130% a comienzos de 2005 (por cierto, con ingresos per cápita mucho más altos que el chileno), según el Banco Central. Pero es una tendencia que va rápidamente en aumento. Se estima que en 2000 esta proporción en Chile era de 34%.[9] El crecimiento de la deuda de los hogares fue extremadamente alto, de un 20% en 2006, según un informe del Banco Central (2007). Un corte por estratos del ingreso muestra que la relación deuda/ingreso en el primer quintil de la distribución de este es muy alta, de un 54%.[10] Además, los grupos más pobres se endeudan preferentemente con las casas comerciales y menos con los bancos, relación que se invierte para los grupos más acomodados. Es innecesario señalar que las primeras cobran tasas de interés mucho más altas que los bancos. Entre 1995 y 2006 el *stock* de créditos de consumo de las casas comerciales aumentó en más de un 220%, convirtiéndose en la principal fuente de utilidades de esas empresas, por encima del rubro tradicional.[11]

Queda planteada, así, la cuestión de la sostenibilidad y equidad del crecimiento económico a largo plazo. El economista norteamericano Paul Krugman, analizando este fenómeno en Estados Unidos, sostiene que estamos en riesgo de llegar a crear "sociedades de siervos de la deuda" (*the Debt-Peonage Society*), en las que los sectores que sólo viven de su trabajo, están pasando a ser verdaderos "siervos" de sus acreedores, debiendo asignar proporciones más grandes de sus salarios al pago de intereses y amortizaciones que nunca se completan.[12] Este puede llegar a ser a futuro un factor de conflicto social más importante que los tradicionales conflictos de clase.

Persistencia de la desigualdad distributiva y la "integración desigual"

La persistencia de la desigualdad económico-social es una de las críticas más frecuentes y aceptadas al modelo chileno de desarrollo. Se ha hecho un lugar común repetir una afirmación del Banco Mundial de que Chile tendría una de las peores distribuciones del ingreso del mundo. No compartimos esta opinión en forma literal, basada en una estadística que, de por sí, es difícil de medir y más aún, de ser comparada internacionalmente, en especial, con otros países

---

[9] *El Mercurio*, 17 de noviembre de 2004, con datos de la Superintendencia de Bancos, p. C3.

[10] *El Mercurio*, 19 de enero de 2007, p. B2, con datos del Banco Central.

[11] Ibíd.

[12] Krugman (2005).

en desarrollo que carecen de informaciones confiables. Además, tal juicio tiene una connotación adicional: habría habido un gran empobrecimiento en los años de la Concertación, lo que, por cierto, no es así. Compartimos que la desigualdad existente es muy alta e intolerable, política y éticamente, pero es más útil que cada país se evalúe a sí mismo, tanto en relación a su experiencia pasada como a sus expectativas de futuro. La afirmación aludida es útil, en todo caso, para poner el tema en la agenda pública y reclamar la prioridad política que debe ser asumida. La crítica válida al modelo económico de la Concertación es no haber podido modificar, más allá de pequeños cambios marginales, en uno u otro sentido, la distribución relativa del ingreso. Incluso más, ha habido un enriquecimiento del 1% más rico de la población. Una encuesta efectuada por el PNUD para uno de sus informes sobre desarrollo humano, constataba que un 59% consideró haber salido perdedor, frente a un 36% que estimó ser ganador, respecto de los cambios económicos experimentados en Chile (PNUD, 2004). En diciembre de 2006 un 65,2% de las consultas de una encuesta de opinión sobre el modelo económico chileno afirmaba que este debía ser corregido, y cerca de un 20%, que debía ser cambiado.[13] Por cierto, aunque las anteriores son apreciaciones que pueden cambiar, hay motivos fundados y objetivos para el desencanto de muchos que permanecen en situaciones de enorme precariedad, en la pobreza o al borde de ella, mirando cómo las imágenes de éxito y opulencia desfilan diariamente en los medios de comunicación y por las grandes carreteras de la modernidad.

Los hechos empíricos y escuetos son los siguientes:

1. Durante los años de la Concertación, la desigualdad relativa de la distribución del ingreso por quintiles no ha variado en forma muy significativa (con la salvedad que se hace más adelante), lo cual implica que los ingresos de todos los estratos sociales han aumentado en forma relativamente proporcional.
2. La alta desigualdad es resultado principalmente del empeoramiento de mediados de los años 70. Para un período largo, por ejemplo, desde los años 50, sólo hay información disponible para el Gran Santiago, en base a las encuestas de ocupación que hacía la Universidad de Chile. El Índice Gini muestra una evolución entre 0,48 y 0,51 durante los años 60, para caer a 0,47 en 1970-73, denotando una mejoría en la distribución del ingreso.[14] Sin embargo, desde 1973 el índice aumentó sistemáticamente su valor llegando a 0,59 en 1987-90, debido al aumento de la desigualdad de esos años.

[13] Encuesta de Demoscópica S.A., Presentación estudio sobre percepciones de la población acerca del modelo económico, Santiago, diciembre 2006.

[14] Repetto (2005, p. 417, en base a estudios de Dante Contreras y Osvaldo Larrañaga). A mayor valor del Índice Gini, más desigual es la distribución del ingreso.

3. La desigualdad económico-social es un rasgo propio de cualquier sociedad moderna. Ni aun los países más igualitarios, como los nórdicos, pueden escapar de esta condición. Finlandia, uno de los más igualitarios del mundo, tiene un coeficiente de Gini de 0,26, mientras que el coeficiente entre la participación en el ingreso del quintil más rico frente al más pobre (para mediados de los 90, según el PNUD), el otro indicador más usado, era de 3,5, valor excepcionalmente bajo.[15] En Suecia, el Gini es de 0,25 y la relación entre los quintiles extremos, de 3,8. En Chile, en cambio, el Gini fluctuó entre 0,57 y 0,58 durante los años 90 y la relación entre quintiles extremos, entre 14 y 15,6, según MIDEPLAN[16]. Pero entre 2003 y 2006 hubo un importante progreso: el Gini bajó a 0,54 y la relación entre quintiles extremos cayó a 13,1. Sin pretender emular los parámetros de equidad de esos países nórdicos, la implicancia que tiene esta comparación es que es posible diseñar instituciones y políticas públicas que disminuyan la desigualdad a niveles que sean políticamente más tolerables.

4. La comparación internacional de los datos muestra que la participación del quintil más pobre en el ingreso está dentro de márgenes frecuentes en los países en desarrollo; en cambio, la participación del quintil más rico es bastante más alta que el margen más frecuente. Aun más, el 1% más rico ha aumentado su participación a costa del resto del quintil más rico, es decir, de los grupos medios altos. Entre 1987 y 2003 la participación del 1% más rico de la población en el ingreso aumentó desde un 12 a un 14,1% (Eyzaguirre, 2004, Cuadro 3). Y nótese que estas cifras no abordan los ingresos del capital, que están mucho más concentrados que los del trabajo.[17] Una comparación internacional de la participación en el ingreso del decil más rico muestra que en Chile llega a casi el 46%, mientras que en la OCDE es sólo de un 25% y en Estados Unidos, de un 30% (Sunkel, 2006). En cambio, el segundo decil más rico tiene una participación en Chile muy similar a esos países desarrollados, y el resto de los quintiles, proporciones más bajas. Esto sugiere que el foco de la alta desigualdad está en la concentración de oportunidades en el decil de más altos ingresos. Esta concentración tan alta del ingreso genera percepciones de injusticia, porque mientras los sectores más modestos sobreviven apenas con magros ingresos o, al menos, en forma muy estrecha, perciben que las familias muy ricas hacen ostentación de su condición, derrochando

---

[15] PNUD (2003), Cuadro 13.

[16] Con base en las encuestas CASEN.

[17] Entre las causas originarias probables de este gran enriquecimiento de la elite económica están las privatizaciones de empresas públicas en los años 80, las intermediaciones financieras para las renegociaciones de la deuda externa y las altas ganancias de capital que han obtenido los activos reales en los últimos 20 años. Sólo en 2006 el índice selectivo de precios de las acciones subió en un 40%

en consumo suntuario y accediendo a servicios de alta calidad con que un trabajador promedio no podría ni soñar.

5. El nivel de pobreza absoluta (porcentaje de población en situación de gran pobreza) disminuye en 2003 a la mitad del nivel de 1990 (a 18,7% desde 38,6%). Entre 2003 y 2006 se produjo una importante baja adicional de 5 puntos, llegando a 13,7%.[18]
6. Cuando se incorpora la incidencia de la política fiscal y de los programas sociales, la desigualdad relativa entre quintiles disminuye notablemente a la mitad de su valor sin considerar estos programas públicos (desde 13,1 a 7,1).
7. Un examen de los indicadores sociales y de disponibilidad de bienes, en base a la comparación entre los Censos de Población de 1992 y 2002 muestra progresos notables en la disponibilidad de bienes y servicios (Tironi y otros, 2003).
8. La evidencia empírica muestra que en Chile la economía de mercado ha sido capaz de impulsar el crecimiento económico en forma intensiva. También ha sido capaz de disminuir considerablemente la población en situación de pobreza extrema que había hacia 1990. Pero no ha podido modificar en forma sustantiva los parámetros estructurales de inequidad distributiva heredados históricamente porque ellos son de más lenta transformación, como la educación de calidad, la transformación productiva que abra oportunidades de buenos empleos, el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, entre otros factores.

La inequidad tiene directa incidencia en el proceso más profundo de exclusión o inclusión social. La inequidad es indeseable no sólo porque significa grandes diferencias de ingresos y, por lo tanto, de acceso al bienestar, sino, sobre todo, porque detrás de ella hay un proceso de segregación social mediante el cual algunos grupos de la sociedad quedan casi permanentemente excluidos, en forma intergeneracional, de las oportunidades para acceder al bienestar y al desarrollo humanos. La desigualdad de oportunidades se reproduce, así, y se transmite a las nuevas generaciones. No se desconoce la movilidad social, que permite que algunos miembros de los grupos excluidos se muevan en el tiempo hacia una inclusión más sustantiva (Torche y Wormald, 2004). El problema es que una gran mayoría de los excluidos tiende a permanecer en tal condición, debido a los mecanismos reproductores de la pobreza y la marginalidad. En este sentido, la inequidad es un factor de tensión social y política que vulnera las posibilidades de desarrollo democrático.

Es imposible evitar la sensación, muy generalizada, de que un sistema económico con tales características se perciba como muy injusto. Y, por lo tanto, esta percepción lleva consigo la idea de que se trata de una situación que no puede mantenerse inalterada en el tiempo.

---

[18] Encuesta CASEN, 2006.

En Chile, al igual que en toda América Latina, la desigualdad económico-social es muy antigua y se remonta a los orígenes de la Conquista y la Colonia (De Ferranti, 2004, y Eyzaguirre, 2005). La desigualdad se estableció institucionalmente, con la fuerza de la tradición feudal y el poder de las armas de los conquistadores. Las clases que debían servir y las que debían ser servidas, las que debían poseer la tierra y las que deberían someterse a la pobreza se definieron por decreto y por la fuerza. Estas diferencias se mantuvieron y reprodujeron a lo largo de los siglos, incluido el primero de vida independiente. Pero ellas comenzaron a modificarse desde fines del siglo XIX, cuando surgieron las primeras políticas sociales (educación gratuita, viviendas sociales).

El segundo siglo de vida independiente de Chile es aquel en que se desarrolla una nueva conciencia política y social respecto de que la extrema desigualdad heredada debía tener límites y que los más pobres de nuestra sociedad tenían derecho a mejores oportunidades, a no ser discriminados, en suma, a ser incorporados como miembros de la sociedad, con iguales derechos que los más prósperos. El siglo XX fue el siglo de la creación de instituciones que les permitieran a los más pobres acceder a los derechos políticos y a las oportunidades económicas y, en general, a las oportunidades que la sociedad podía generar. El Estado asumió el liderazgo en la búsqueda de mayores igualdades. La tributación se convirtió en política de Estado y del desarrollo económico-social, bajo el lema de que la "civilización comienza con la tributación". La educación, la seguridad social, la salud pública, las políticas de empleo pasaron a ser caminos consensuados para las oportunidades de integración social.

A pesar de los esfuerzos estatales y, en algunos casos, de instituciones privadas de caridad, la desigualdad continuó siendo un lastre social. La supervivencia de instituciones atrasadas, las imperfecciones de los mercados y la heterogeneidad de las estructuras productivas (convivencia de empresas muy atrasadas y poco productivas con otras modernas y de alta productividad en una misma industria) imponían límites para el acceso de amplios sectores a las mejores oportunidades, como los campesinos y los trabajadores urbanos menos calificados (Landerretche, 1997). En los años 60 hubo progresos notorios en la disminución de las desigualdades, beneficiando sobre todo al campesinado, gracias a políticas como el salario mínimo campesino y otras que beneficiaron a este sector. El sistema político dio pasos más arriesgados al poner en el tapete la cuestión de la propiedad y sus estructuras, como determinantes últimos de la desigualdad. El programa redistributivo de la Unidad Popular, basado en la estatización de las grandes empresas y de la banca, por una parte, y en una política de fuertes reajustes salariales, por otra, creó expectativas muy altas a comienzos de los años 70 respecto de cómo reducir en forma drástica y rápida las desigualdades que subsistían. El costo fue enorme, no sólo en términos del quiebre democrático y de los derechos humanos, sino también respecto de la paralización de la economía y de los logros de equidad obtenidos durante los

decenios anteriores. Con la hiperinflación de 1972-73 y, sobre todo, después de la ruptura democrática de 1973, el retroceso de la participación de los más pobres y los asalariados en el ingreso fue catastrófico. En dos o tres años perdieron lo que habían ganado en dos décadas. Los salarios reales cayeron en un 40% y el desempleo se elevó a más del 20%, junto con una drástica disminución del gasto público social en los primeros años de la dictadura. Ese fue el momento en que se desanduvo mucho del camino recorrido en decenios en materia de progreso social.

La concentración económica

Después de la crisis financiera de 1982 se recompusieron los grandes grupos económicos, los que comenzaron a liderar la inversión y el crecimiento de la economía. Esta tendencia, endémica al capitalismo, ha continuado después con los gobiernos concertacionistas. Las grandes sociedades anónimas constituyen el núcleo central de la economía. En ellas se concentra el gran capital y las principales decisiones sobre inversión (Fuentes, 1997). Se trata de una elite financiera que ejerce el dominio y control sobre un gran número de empresas en diferentes ramas de la economía, mediante la creación de redes de directores de esas sociedades. No se trata de una conspiración sino de la simple utilización de las opciones que abre una economía de mercado a fin de maximizar las utilidades de corto y largo plazo, y de construir capacidades empresariales que enfrenten mejor la competencia. Otros factores como las economías de escala, la necesidad de enfrentar y diversificar el riesgo, el óptimo aprovechamiento del capital humano más calificado, el acceso a la información o al capital financiero, explican esta tendencia a la formación de grupos económicos y las tendencias concentradoras. Este conjunto de factores permite aumentar sustancialmente la productividad y rebajar los costos, de manera que estas empresas desarrollen fuertes capacidades competitivas. Por cierto, las mismas también pueden utilizarse en contra de intereses sociales, ya sea de los accionistas minoritarios o de otros competidores. Esta es una realidad bien documentada que, lamentablemente, ha mostrado actos de corrupción e irresponsabilidad por parte de algunos grandes ejecutivos empresariales en el pasado no muy lejano (ver fallos del Tribunal de la Libre Competencia).

Algunas informaciones de público conocimiento que muestran la importancia de la concentración económica son las siguientes:

- En 1998 el grupo más grande concentraba el 23% de todos los activos de las sociedades que transaban en la Bolsa y cinco grupos concentraban el 54% de esos activos; estas cifras aumentaron desde 1994, cuando fueron 14% y 51%, respectivamente (Agosin y Pastén, 2003, p. 3).
- En relación a la propiedad, tres grupos concentraban la propiedad del 74% del patrimonio de todas las sociedades anónimas en 1999; diez grupos concentraban el 89% (Agosin y Pastén, 2003, p. 3).

- Respecto de los directorios, cinco grupos controlaban 121 directores de sociedades, de un total de 141 directores de ese universo. Cabe hacer notar que uno de los inversionistas institucionales más importantes, como son las AFPS, no pueden, por ley, ser controladores de una sociedad, de modo que siempre son socios minoritarios (Agosin y Pastén, 2003).
- Se ha observado que las sociedades anónimas chilenas tienen una mayor proporción del capital que la necesaria para ejercer el control sobre la sociedad (Silva, s.f.). Esto podría deberse a la necesidad de asegurar un mayor control sobre las utilidades como fuente de inversión, dadas la baja participación de los bancos en el financiamiento de los proyectos de inversión. La organización en conglomerados ayuda a movilizar recursos propios hacia la inversión (Agosin y Pastén, 2003).
- La alta concentración patrimonial facilita también prácticas poco amistosas hacia los accionistas minoritarios, tales como emisión de diferentes tipos de acciones, algunas con privilegios especiales; la manipulación del mercado generando ruidos, con el objeto de preparar compras agresivas; o negociaciones poco transparentes en beneficio de los controladores. Un estudio efectuado en 2003-2004 muestra que la combinación de un alto grado de concentración de los derechos económicos (sobre la propiedad) y de los derechos políticos (sobre las decisiones, a través de directorios interrelacionados) contribuye a decisiones que benefician a la minoría controladora en contra de los intereses de los accionistas en general (Silva,s.f.).
- Sobra decir que la concentración del capital en una elite económica es un factor fundamental en la explicación de las grandes desigualdades en la distribución del ingreso. Un informe reciente sobre la riqueza en el mundo, elaborado por The Boston Consulting Group, una consultora internacional altamente prestigiada, consigna que la riqueza líquida (fondos invertibles) de quienes disponen en Chile de más de 100 mil dólares para esos fines aumentó un 38% en 2005 (versus un crecimiento del PIB de 6%). Dentro de este grupo de personas, los fondos del segmento que dispone de más de 5 millones de dólares en fondos invertibles representan en Chile el 50% del total, proporción muy alta si se compara con el mismo indicador para Estados Unidos que es de 20% y para América Latina, de 38%. Esto significa que al interior del segmento de las familias más ricas (con fondos disponibles de más de 100 mil dólares), esta misma riqueza está más concentrada en una elite en Chile que en Estados Unidos o en el conjunto de América Latina.[19]

[19] Según consigna un resumen de este informe publicado por *El Diario Financiero*, 29 de septiembre de 2006, p.28.

- Aparte del efecto sobre la desigualdad de ingresos que tiene la concentración de la riqueza, hay también una dimensión política de la concentración del poder económico, tema al que se aludirá en el capítulo final.

Los sectores medios

Quienes más se beneficiaron en el siglo XX, los sectores medios, también han perdido participación relativa en el ingreso con los ajustes de los últimos treinta años.[20] El Estado del siglo XX fue mesocrático, concentrando las nuevas oportunidades en tales sectores, los cuales pudieron acceder a la pequeña propiedad familiar, la educación media y superior, la seguridad social, la salud pública, infraestructura, electricidad, agua potable, servicios sanitarios. Pero el Estado liberal de las últimas décadas se ha orientado hacia el fortalecimiento competitivo de la economía en base a la iniciativa privada, con políticas compensatorias sociales para los grupos en situación de pobreza. Muchas de las oportunidades para los sectores medios, tradicionalmente subsidiadas por el Estado, ahora han pasado a depender de los mercados y a precios pagaderos a empresas privadas o con co-pagos de alta incidencia en los presupuestos familiares. Ahora los servicios están privatizados, sus precios se han "sincerado" a niveles de mercado, y algunos (como los de salud y educación) se han disparado a niveles altísimos. Un 40% de la población está al margen de la seguridad social. Los egresados de la educación media protestan por las crecientes dificultades para financiar su formación universitaria.

Estos sectores medios, acostumbrados al amparo del Estado y protegidos culturalmente de la discriminación ruda y primitiva que enfrentaban los asalariados y campesinos, han emergido con gran desconcierto y tribulación al nuevo escenario de la economía de mercado. Han debido asumir su empobrecimiento en silencio, porque son muy escasas las organizaciones que los representan y su no pertenencia a los estratos de mayor pobreza les quita legitimidad a la reivindicación de sus derechos sociales.

Cada cierto tiempo se producen pequeñas o medianas crisis que afectan aún más la situación de los grupos medios, como ocurrió con el fuerte aumento de precios del petróleo durante 2005.[21] Algunos grupos protestan y

---

[20] Aceptando que el concepto de sectores medios o clase media tiene muchas ambigüedades, es útil para identificar al amplio conglomerado social que no está ni en la extrema pobreza, el 20% de la población, ni en la extrema riqueza, el 1% que percibe los más altos ingresos del pais. Por cierto hay sectores medios de bajos ingresos y sectores medios acomodados, para los cuales las reflexiones que siguen son válidas.

[21] Una estimación del diario *El Mercurio* calcula que entre 2001 y 2005 el costo de circular en automóvil propio aumentó en un 40% por conceptos de precios de las gasolinas, permisos de circulación y peajes (26 de marzo de 2006, pp. B4 y B5). Las contribuciones de bienes raices también tuvieron un aumento importante afectando a sectores medios. De acuerdo a la información del Servicio de

demandan el subsidio del Estado para paliar estos efectos (o la disminución impositiva, por ejemplo, para la gasolina). Las autoridades económicas se han opuesto tenazmente a hacer concesiones, en base a que ello exigiría restar recursos públicos a los programas sociales para los más vulnerables. Se ha planteado así un conflicto entre grupos medios y programas para los más pobres. El argumento de las autoridades es válido si se lo piensa coyunturalmente. En una mirada de más largo plazo, se puede argumentar que los sectores medios han pagado persistentemente el costo de los ajustes, en tanto los más pobres se han beneficiado de los programas sociales y redistributivos, acortándose las brechas entre unos y otros. El gran deterioro se produjo en los años 70, con los primeros ajustes posteriores al golpe militar, pero continuó después, cuando la participación del 60% de menores ingresos en el consumo de los hogares cayó desde un 35% en 1969 a un 28% en 1978 y a un 25% en 1988 (Ffrench-Davis, 2003a, Cuadro IX.2). Un estudio sobre los cambios distributivos en términos de funciones sociales muestra que entre 1987 y 1995 los ingresos primarios promedio de los sectores medios crecieron un 38% frente al aumento de los ingresos en general de un 60% en el mismo período (León y Martínez, 2001, p. 23). Al interior de los sectores medios, los asalariados del sector público sólo mejoraron en un 11% (en los años 90) en tanto que los trabajadores independientes lo hicieron en más de un 100% (Ibíd). Este último dato es interesante porque muestra la diferenciación que se produce al interior de los sectores medios entre aquellos que permanecen en la condición asalariada y los que optan por las oportunidades de trabajo independiente.

A la luz de los antecedentes señalados, no es extraño que las encuestas revelen desencanto popular con el sistema de mercado, tema recogido en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1998. Se asocia mercado y globalización a inseguridad, vulnerabilidad y empobrecimiento. El arco social desencantado es muy amplio; está integrado por trabajadores, empleados, profesionales, pequeños y medianos empresarios, agricultores. Este sentimiento de desilusión respecto de la economía de mercado así como de la democracia es un caldo de cultivo para los neopopulismos de cualquier signo, que se están percibiendo en América Latina.[22]

Impuestos Internos, las propiedades de valores medios, que representan un 0,8% del total de propiedades, deberían aportar un 63% de la recaudación adicional del impuesto a los bienes raíces (*El Mercurio*, 10 de marzo de 2006, p. B1).

[22] Es interesante que este sentimiento también se desarrollaba en Estados Unidos a mediados de los años 90, como lo recogió la revista The Atlantic Monthly en marzo de 1996. Ver artículo de Sandel (1996).

sistema financiero más que hacia la institucionalidad del desarrollo productivo y social. Es una elite anclada en la vieja estructura social chilena, pero sin duda con una nueva cara producto de la economía globalizada e informatizada.

Respecto de la aceptación de una condicionalidad impuesta por la dictadura al inicio de la transición democrática, es inevitable que surja la pregunta por las alternativas de la Concertación, sobre todo en los primeros años de su gobierno. La dictadura seguía siendo una amenaza aun más allá de su fin, como fue evidente en los primeros años del gobierno de Aylwin.[23] Los términos de la negociación política de fines de 1989, cuando se consensuaron las reformas constitucionales, pueden ser objeto de debates y controversias. Pero el resultado final es que la Concertación fue exitosa al sortear la amenaza militar y abrir el camino a la gobernabilidad democrática, que se ha ido consolidando en los 15 años siguientes, incluso con una notable renovación de la cultura militar, producida durante el gobierno del Presidente Lagos.

Detrás del tema de la gobernabilidad está el del poder. Este es un asunto más complejo, que alude a una cuestión imposible de desconocer y válida para cualquier sociedad: el poder siempre está desigualmente distribuido. A lo largo de la historia, las sociedades han sido dominadas por elites que detentan este dominio, sea social, político, económico, militar o religioso. Pero, mientras el económico tiende a concentrarse, el político puede democratizarse. El poder político supone capacidad de dominio sobre los demás como base del gobierno, resultando ser, por ende, lo contrario de anarquía. Por cierto, pueden haber abusos de poder y corrupción, y por ello las democracias instituyen sistemas de control y contrapoderes, para contener las posibilidades de excesos. La cuestión es si el desarrollo democrático contribuye a un mejor control de este poder. Con la economía globalizada esto se ha hecho más difícil, porque la globalización estimula la concentración del poder económico y los países cuentan con menores recursos políticos e institucionales para enfrentar el poder globalizado. En este sentido, los gobiernos de la Concertación no escapan a esta realidad.[24]

También en la perspectiva de la desintegración social y en una línea similar a la de Moulian, Gabriel Salazar (2005) plantea que el modelo concertacionista no es más que la continuidad del modelo económico de la dictadura. La diferencia es que con la Concertación este obtuvo legitimidad democrática ante el capital financiero transnacional, que veía con reticencia la prolongación de la dictadura, tanto por la incertidumbre respecto de lo que vendría después, como por la incomodidad que generaba la falta de legitimidad democrática. Esto explicaría que, después de 1990, consolidada la Concertación y el modelo

---

[23] Es conveniente recordar los episodios militares conocidos como "boinazo", "ejercicios de enlace" y "pinocheques", con los que la jerga popular bautizó algunos intentos de movilización militar siendo Pinochet todavía el comandante en jefe del Ejército.

[24] Sobre el tema del poder y el desarrollo humano en Chile, ver el informe del PNUD (2004).

Los riesgos de desintegración social

Aún más riesgosa es la posibilidad de una progresiva desintegración social. En este sentido existe una enorme variedad de críticos del llamado "modelo chileno". Por ejemplo, los economistas alemanes Dirk Messner e Imme Scholz (1999), hacia fines de los años 90, plantearon que este modelo se ha caracterizado por una "orientación unilateral al concepto de Estado mínimo y una fe generalizada y excesiva de las elites chilenas en el mercado". Estos autores estiman que el problema fundamental es que el mercado articula intereses individuales, al tiempo que, como eje de la organización social, dificulta la reflexión y el diseño de estrategias basadas en el interés general de la sociedad, debilita las instituciones intermedias y obstaculiza la integración social. Esto se manifiesta en una debilidad del Estado para realizar las regulaciones necesarias y desarrollar las capacidades competitivas, las cuales deben basarse en el fortalecimiento de las relaciones de confianza, reciprocidad y solidaridad.

Estos autores abordan también críticamente los fundamentos que han dado gobernabilidad política al desarrollo chileno de los 90. Sostienen que la sociedad chilena sigue siendo muy elitista, con una elite conservadora, pequeña y sustentada en las "antiguas familias". La transición democrática ha sido posible por un pacto entre esta elite y la dirigencia democrática constituida durante la oposición a la dictadura. Esta elite democrática tuvo que aceptar una serie de condiciones que impuso la dictadura al inicio de la transición, entre las que están no sólo las de la institucionalidad política (sistema binominal de elecciones, senadores designados, etc.) sino también aspectos centrales de la economía de mercado, sin cuestionar las privatizaciones ni la desregulación. Esto significa que los grandes empresarios pudieron mantener su rol protagónico y los trabajadores tuvieron que aceptar un papel subordinado y la persistencia de organizaciones muy debilitadas. La llamada "democracia de los consensos" habría sido la fórmula para evitar los conflictos sociales y disminuir los costos políticos de la política económica estabilizadora. En otras palabras, la estabilidad política y la gobernabilidad se habrían logrado a costa de sacrificar la calidad de la democracia, la integración social y la participación ciudadana. La consecuencia sería un Estado aislado de la sociedad e incapaz de generar reflexión de largo plazo.

Es una crítica dura, probablemente reconocida en parte al interior de los propios gobiernos concertacionistas. Respecto al primer concepto, sobre el Estado mínimo y su incapacidad de imponer regulaciones y estimular redes intermedias, esta estimación nos parece injustificada. El Estado que se ha desarrollado en los 90 no es aquel fuerte de la mayoría de los países desarrollados, especialmente europeos, pero, en ningún caso, es mínimo e incapaz, como se discutirá más ampliamente en el último capítulo. De mayor validez son las referencias a los efectos de la alta concentración económica, generadora de una elite financiera muy dominante que, de alguna manera, ha contribuido a sesgar la orientación de las políticas públicas hacia el perfeccionamiento del

económico de mercado, el capital extranjero creciera en forma exponencial. Estos gobiernos estarían completando la tarea que la dictadura dejó inconclusa en cuanto a liberalizar el aparato financiero e integrar a Chile a la globalización. El Estado habría continuado su misión privatizadora, ahora entregando las funciones sociales, de fomento, de construcción de obras públicas al sector privado y a un mercado explosivo de sub-contrataciones, generando corrupción y oportunidades de enormes ganancias a grupos económicos, intermediarios, consultores, ONGS de diversa naturaleza que han constituido una especie de *Archipiélago Gulag*.

Para Salazar, se trataría de un modelo que consolida la desintegración social. Por una parte, sostiene que si ha habido algún "chorreo" de beneficios, a los estratos más vulnerables y excluidos les llegan sólo algunas "salpicaduras", que se manifiestan en pequeños proyectos residuales de desarrollo local, pero sin ninguna capacidad de modificar la situación estructural de esos mismos sectores. El gran chorro es el que les cae a los sectores globalizados y vinculados al capital transnacional. Por otra parte, y en forma más sustantiva, este autor plantea que existe una desintegración social, excluyente a través del desempleo o empleos precarios, pero con una integración simbólica a través del consumo de bienes materiales. La desintegración social significa pérdida de identidad histórica y soberanía, pérdidas que no pueden compensarse con algunos bienes de consumo.

Dentro de una orientación menos pesimista, Hardy (2004) sostiene que si bien el mercado no supone un mecanismo redistributivo ni menos de disminución de la pobreza, Chile ha pasado desde la exclusión social, característica del modelo de la dictadura, a un paradigma de "integración desigual". Reconociendo los progresos en el ámbito de la institucionalidad y las políticas sociales durante los gobiernos de la Concertación, esta autora afirma que se ha desembocado en una etapa que debe enfatizar una integración social más coherente. Los esfuerzos de integración realizados en los 90 se habrían caracterizado por la focalización en las carencias de los sectores más pobres de la sociedad, pero ahora se estaría llegando a una etapa en que los problemas de pobreza se relacionan con la precariedad de los empleos y con las desigualdades de oportunidades para acceder a bienes y servicios de calidad comparable, que tienen mucho que ver con desigualdades de origen social, con formas de discriminación en este aspecto y con la heterogeneidad productiva. Desde un punto de vista político, sostiene que en el ámbito social no ha existido una autoridad con suficiente poder de decisión como el de la autoridad económica, personalizada en el ministro de Hacienda. Más bien ha existido una autoridad coordinadora, sin el peso político comparable al de su par económico. Desde el punto de vista de los recursos públicos, estos deberían adecuarse a un diseño que parta por el reconocimiento de la universalidad de los derechos sociales mínimos, para lo cual sería indispensable lograr un Pacto Fiscal, léase un pacto político que lleve la carga tributaria a un nivel más alto y coherente con la equidad social que todos proclaman buscar.

El sentido del debate en Chile

Este somero repaso de las visiones críticas del modelo chileno muestra que los disparos vienen desde muchos orígenes y perspectivas. Por lo mismo, el concepto de modelo tiene diversas connotaciones, y de distinto rango intelectual. En la teoría económica el término "modelo" tiene al menos dos acepciones: una, analítica, que busca estudiar los efectos de determinadas variables sobre el funcionamiento de la economía, a partir de algunos supuestos; la otra, normativa, donde el objetivo es identificar qué instrumentos de políticas económicas son más eficaces para alcanzar determinados resultados. Por cierto, un modelo normativo debe partir de un modelo analítico. Esta definición sugiere que nos estamos refiriendo a una metodología que puede tener tantas posibilidades como interesados en plantearse algún problema económico particular. Es así como la historia de la teoría económica nos muestra que hay cientos, si no miles, de modelos analíticos que tratan de describir una determinada realidad económica a partir de algunos supuestos simplificadores, desde los cuales inferir las recomendaciones de políticas públicas. Hay modelos para explicar el crecimiento, la inflación, la especialización internacional, el desempleo, los salarios, etc.

El concepto de modelo en el sentido analítico es esencial para entender las características y procesos de una experiencia determinada, y revelar sus coherencias y contradicciones. Pero hay que entender que un modelo no es una descripción de la realidad. Esta es infinitamente más compleja, razón por la cual los "modelos" tratan de construir una ficción o simplificación de la realidad, que permita hacer un análisis útil sobre causas y efectos en la economía. Todo modelo se construye a partir de supuestos previos, relaciones funcionales o tecnológicas, parámetros y datos exógenos. De este modo, la teoría económica dispone de una gran variedad de ellos, todos los cuales no son más que instrumentos de análisis. Hay modelos agregados y microeconómicos. Los hay estáticos, que hacen abstracción del tiempo, y dinámicos, que buscan analizar trayectorias de cambio temporal. También existen familias de modelos, basados en una cierta visión más global de la economía, como el "modelo keynesiano" y el "modelo neo-clásico", aplicables a temas de corto plazo o a trayectorias de crecimiento. Por cierto, la validez empírica de los mismos, que es lo que importa en último término, depende de que la información estadística de que se disponga, debidamente utilizada, no los contradiga. Esta validez es transitoria, mientras no aparezca evidencia adicional o mejores metodologías de estimación.

El debate político chileno no tiene que ver con la acepción anterior, que es más bien técnica y acotada. En el contexto nacional, el concepto de "modelo" es utilizado en un sentido mucho más amplio, para identificar una experiencia histórica particular. La literatura del desarrollo es pródiga en alusiones de este tipo a experiencias históricas de países que han marcado una determinada senda de desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, del sistema de economía de

mercado versus los sistemas de planificación central, en que la diferenciación hace referencia al rol del Estado y del mercado. Aunque este nivel de diferenciación es menos relevante en los tiempos actuales, por el fracaso de la mayor parte de los socialismos reales y de los sistemas de planificación central (incluso la economía china hace avances hacia el sistema de mercado), sigue estando presente en el imaginario colectivo de los sectores más contestatarios del sistema capitalista. O, también, es el caso de los modelos de industrialización por sustitución de importaciones, después de la Segunda Guerra Mundial, que se refieren a las experiencias latinoamericanas de alto proteccionismo y Estados fuertemente interventores. En contraste, se configuró el llamado modelo del Este Asiático, en que el proteccionismo se combinó con incentivos a las exportaciones y los Estados definieron objetivos de innovación tecnológica, con asignación de recursos y creación de instituciones adecuadas. En este sentido, el término modelo identifica experiencias históricas con importantes referencias institucionales metaeconómicas, las cuales han sido consideradas como estrategias interesantes de emular.

En relación a los modelos de economía de mercado propiamente tales, la literatura reconoce una importante diferenciación de experiencias. Se habla, así, del modelo anglo-sajón, referido principalmente a las experiencias más liberales de Inglaterra y Estados Unidos; del renano o europeo occidental, con mayor intervencionismo estatal en la forma de políticas industriales y Estados de Bienestar, con alta tributación y regulaciones, pero con economías abiertas comercialmente; del nórdico, con fuerte énfasis en los sistema de bienestar y en instituciones de concertación social; o del asiático, ya mencionado, con estrechos vínculos público-privados para orientar el desarrollo tecnológico.

Usado en este sentido, el concepto de modelo se aleja del significado más teórico y abstracto de la teoría económica, y alude a experiencias históricas que, en un análisis comparativo, muestran resultados exitosos (o también podrían ser muy negativos, en modelos no aconsejables de seguir). El término se asocia más a la idea de estrategia. Pero en este sentido, el concepto de modelo sólo puede usarse con muchas precauciones, por la simple razón de que ningún país está en condiciones de seguir ciegamente caminos estratégicos emprendidos exitosamente por otros. Cada país está obligado a seguir sus propios derroteros, a partir de su historia, cultura, instituciones y problemas. No quiere decir esto que las lecciones ajenas, en especial en algunos ámbitos específicos y técnicos de políticas públicas, no puedan ser de utilidad cuando se trata de determinar cómo se persiguen ciertos objetivos compartidos entre los países. Por ejemplo, el equilibrio fiscal como base de la estabilidad macroeconómica es un objetivo recomendable en general para todos los países, pero la forma concreta de alcanzarlo y los tiempos para hacerlo dependen de las circunstancias específicas de cada país y de los momentos concretos por los que se esté pasando.

El concepto de modelo en el debate chileno se refiere a la experiencia de desarrollo que ha tenido el país en las últimas tres décadas, caracterizada

por el predominio del mercado para inducir el crecimiento económico. Pero es una experiencia que ha evolucionado de tal modo que, en un sentido más riguroso, se puede hablar de distintos modelos históricos. El primero es el que podría identificarse como "el Consenso de Chicago", que va desde 1974 a 1982. Es aquel que aspiraba a la autorregulación de la economía a través del mercado. Pero la crisis de 1982 lo echó por tierra y emergió una segunda versión, entre 1985- 1990, que se asimiló más al "Consenso de Washington". Se trató del libre mercado privatizado, pero con regulaciones financieras, mayor pragmatismo de la política cambiaria y monetaria e inicio de una institucionalidad social que, aunque escasa de recursos, focalizaba su objetivo en el alivio de la pobreza extrema.

En 1990 se inicia el "Modelo de la Concertación" que, adhiriendo al sistema de mercado como fundamento general, desarrolla con fuerza y con recursos una institucionalidad social y de bienestar enfocada a los sectores más necesitados, expandiendo las regulaciones a los sectores de monopolios naturales y desarrollando una política de fomento productivo destinada al aumento de la productividad, reconociendo algunas fallas de los mercados. A nuestro juicio, lo fundamental en este son tres pilares inseparables: sustentación de la gobernabilidad política en la coalición de centro-izquierda que, en forma inédita en el país, establece una mayoría electoral y democrática sólida para fijar un horizonte de desarrollo de largo plazo; gobierno de la economía, refutando la idea de que los mercados se autorregulan en forma automática y afirmando, por el contrario, que se requiere fortalecer la acción del Estado, junto con el desarrollo de instituciones, políticas públicas y regulaciones que aseguren la estabilidad macroeconómica y compatibilicen los incentivos económicos con los grandes objetivos políticos del desarrollo; y, en tercer lugar, solidaridad social, lograda a través de un consenso para aumentar la carga tributaria y financiar con recursos sustantivos un conjunto de programas sociales públicos orientados a los grupos en extrema pobreza. Estas características lo asemejan al modelo de economía social de mercado europeo, posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Se puede apreciar, entonces, que el modelo económico de la Concertación tiene poco que ver con los dos anteriores, propios del régimen autoritario. Es un modelo que no se identifica sólo por el uso del mercado, ni tampoco es asimilable a experiencias populistas bien conocidas. Su novedad y contribución al desarrollo del país consiste en haber podido ensamblar, en forma bastante eficaz, una difícil transición democrática desde una dictadura férrea y monolítica, con gobernabilidad democrática, pero también con estabilidad, eficiencia económica y equidad social. Ha fortalecido la acción del Estado, también profundizando la economía de mercado. Ello ha permitido positivas relaciones entre el Estado y el sector privado, las cuales han sido uno de los pivotes sobre los que se ha sustentado la gobernabilidad económica.

La importancia de estas relaciones se deriva del rol protagónico asumido por el sector privado en la economía chilena. Puesto que la Concertación

se propuso, por un lado, regular y profundizar la economía de mercado, avanzando en la transformación competitiva de la economía; por el otro, promovió que las relaciones público-privadas tuvieran un carácter estratégico, manifiesto durante todos los gobiernos concertacionistas. A ningún gobierno de la Concertación le ha sido indiferente mantener muchos canales abiertos de comunicación y de articulación con el sector privado. Ello se ha manifestado de múltiples maneras: permanente presencia del Presidente (a) de la República y de sus ministros del área económica en los Encuentros Anuales de la Empresa; participación constante de destacados empresarios y dirigentes de este gremio en los viajes presidenciales; comisiones de trabajo público-privadas organizadas en función de temas específicos como los problemas de la pequeña y mediana empresa o los acuerdos comerciales con otros países; la Agenda ProCrecimiento constituida al principio de la década por iniciativa de la Sociedad de Fomento Fabril para abordar temas micro-económicos, entre otros. Esto ha facilitado un clima de confianza empresarial en la economía chilena, aunque no exento de resentimientos y suspicacias de otros sectores que se han sentido excluidos del acceso a las máximas autoridades. Esta capacidad de articulación con resultados exitosos es lo que ha llamado la atención de los analistas internacionales.

Ahora bien, la mayor parte de las críticas a este modelo apuntan a la insatisfacción con los resultados distributivos y a la fuerte concentración económica producida. A nuestro juicio, ninguna de estas críticas significa un cuestionamiento a fondo al carácter del modelo concertacionista en cuanto al uso del mercado como mecanismo para el crecimiento económico. Como se mencionó más arriba, el sistema de economía de mercado tiene variantes muy diversas según los países y también según los períodos históricos. El sistema de mercado es la organización que rige tanto en las economías más igualitarias del mundo, como la de los países nórdicos, hasta aquellas con mayor desigualdad, como la de la mayoría de los países latinoamericanos. El ex Presidente Lagos señaló en un seminario, a comienzos de 2007, que la variante específica que se desarrolle en Chile dependerá del tipo de sociedad que el país quiera darse a través de su proceso democrático.[25] Este es el gran debate que debe venir. Está claro que la demanda social es de mayor equidad, y ya no sólo para los sectores en extrema pobreza, sino también para los medios y, en general, para toda la sociedad, bajo un enfoque de derechos ciudadanos y de desarrollo incluyente.

El proceso político actual muestra que se han puesto varios focos en las direcciones correctas. La institucionalidad social está en proceso de reforma en tres ámbitos fundamentales en orden a mejorar la equidad: salud, seguridad social y educación. Pero si se demanda un mayor contenido solidario en esas reformas, ello implica un aumento de los recursos a asignar y, por lo tanto, re-

[25] Presentación del libro *La protección social en un mundo incierto*, editado por Gonzalo Martner para las Fundaciones Chile 21, Jean Jaures y Friedrich Ebert (Chile), el 8 de enero de 2007.

visión de la carga tributaria. Un aspecto a tener en cuenta es que la solidaridad social también supone apoyar una mayor capacidad de inserción en el proceso productivo de los micro y pequeños empresarios en un campo de juego desnivelado. Ha habido retraso en reconocer los problemas de estos sectores, que tienen una enorme incidencia en el empleo. Aquí se echa de menos una mayor decisión y energía para diseñar una estrategia más pro-activa de cooperación público-privada, con una institucionalidad financiera adecuada al carácter de las MIPYMES y en la que el Estado asuma riesgos y liderazgos para proponer objetivos de largo alcance.

La concentración económica es un fenómeno universal que no afecta sólo a Chile sino también a las grandes potencias económicas. Se deriva de los cambios tecnológicos y de las economías de escala que hacen más eficaz la organización de conglomerados económicos. El tema aquí es cómo evitar que la concentración dé pábulo a prácticas monopólicas que distorsionen los mercados. Pero también cómo impedir una concentración espuria, basada en abusos de poder y en insuficiencias de las instituciones responsables de regular la competencia y la libertad de entrada a los mercados. Adicionalmente y, quizás más importante, cómo sustraerse de que el poder económico se mimetice con el político y con la industria de los medios de comunicación, uno de los factores más influyentes en la formación de la conciencia ciudadana y en el desarrollo cultural.

Se comprende, al fin de cuentas, que el llamado modelo económico de la Concertación no es un diseño estático ni acabado, sino un proceso en desarrollo, que debe ir asumiendo las insuficiencias que se generen a partir de sus propios resultados y de las nuevas oportunidades que se abran. Pero, a pesar de todo, que en sus 17 años de experiencia, puede ser considerado como el intento más exitoso de superación de las dificultades históricas del desarrollo chileno.

Expansión cíclica del sistema de mercado

En el centro de este debate está el concepto de economía de mercado y sus concreciones históricas. Este será el foco de la discusión de este libro. Se trata de un sistema con enormes ventajas para la coordinación de las decisiones individuales y la eficiencia en la asignación de recursos. Pero también es un sistema con fallas, que debe ser regulado y sustentado en instituciones que fijen las reglas del juego. De lo que se trata es de maximizar los beneficios y minimizar las fallas y deficiencias. Nos interesa entender cómo se ha venido conformando el sistema de mercado en los años de gobiernos concertacionistas, cuáles han sido las principales instituciones que lo regulan y las políticas públicas que lo han orientado. Por lo tanto, nuestro abordaje será de la experiencia concertacionista y, en particular, de sus tres primeros gobiernos. En este sentido usaremos la expresión "modelo económico", que no se refiere exclusivamente

a las políticas económicas sino al enfoque político-económico-social global, aludido más arriba.

Antes de entrar directamente al tema, es de interés una breve excursión histórica sobre el desarrollo de la economía de mercado. En los próximos dos capítulos sostendremos que la historia de este sistema ha sido de avances, retrocesos y nueva expansión. Desde el auge liberal de la segunda mitad del siglo XIX, inspirado en la revolución industrial inglesa y en la economía política clásica, en Chile se comenzó a construir una economía de libre mercado, aunque las características propias del país fueran obstáculos casi insalvables para un "liberalismo en forma". Se desarrolló un sistema más bien híbrido que no impidió una presencia creciente del Estado, bajo la forma de un proteccionismo incipiente, de un fuerte intervencionismo en el sistema cambiario y de un activismo fiscal que contribuyó al desorden monetario. Durante el siglo XX se consolidó el intervencionismo estatal con pretensiones de establecer un sistema de planificación central. Culminó este proceso con la crisis democrática, el inicio de la dictadura militar y, a partir de esta, con el retorno de un fundamentalismo de mercado extremo, con aspiraciones de sistema autorregulado.

Capítulo II

AUGE, CAÍDA Y RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

Los más grandes mejoramientos en la capacidad productiva del trabajo, y la mayor parte de la habilidad, destreza y juicio con que se aplica en todas partes, parecen ser los efectos de la división del trabajo.[*]

Adam Smith

¿A qué se refiere el concepto de economía de mercado? ¿Se trata del modelo competitivo y descentralizado que probablemente tenía en mente Adam Smith cuando escribió su obra *La riqueza de las naciones* (por ejemplo, la competencia entre panaderías o entre carnicerías)? ¿Un sistema que les ha abierto oportunidades impensadas a los jóvenes que exploran la aplicación de nuevas tecnologías informáticas, por ejemplo? ¿Oportunidades abiertas a los consumidores de todas las clases sociales de poder escoger entre una gran variedad de bienes y servicios, tomarse vacaciones en el extranjero, acceder a un automóvil o a las muchas variedades de equipos audio-visuales y de comunicación? ¿O una estructura concentrada de poder económico que somete a los consumidores y a los trabajadores a una nueva forma de servidumbre? Como puede apreciarse muy rápidamente a partir de estas preguntas y otras que podrían hacerse, los significados son muy diversos y forman las múltiples caras de una realidad muy compleja.

Una primera distinción que debe hacerse es entre un mercado en particular y la economía de mercado como sistema. El mercado consiste en el intercambio de bienes por un precio. Como tal, existe desde la antigüedad. Los historiadores económicos lo han asociado preferentemente al intercambio de larga distancia, cuando los principales protagonistas eran las caravanas de mercaderes. El comercio local, en cambio, era fuertemente protegido, porque privilegiaba las jerarquías y las estructuras sociales vigentes.

La economía de mercado es un concepto más amplio, ya que el intercambio involucra, además de las mercancías, los factores productivos: capital, tierra, trabajo, dinero, rigiéndose por las leyes de la competencia, la oferta y la demanda. Por esta razón, adquiere un carácter sistémico, porque

---

[*] Adam Smith, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, cap. I.

abarca dimensiones fundamentales de los sistemas sociales, como las relaciones entre los individuos con la tierra y los recursos naturales, la propiedad del capital, los sistemas productivos, la justicia social.

Según Polanyi (1957), los mercados se constituyeron desde la antigüedad, pero no para intercambiar dinero en forma explícita, sino como canjes rituales, asociados a la reciprocidad en las relaciones sociales y entre comunidades. El dinero surgió como un instrumento de conveniencia para facilitar intercambios que se fueron sistematizando. También permitió homogeneizar el valor de cambio de los bienes, los precios, a partir de los cuales fue posible efectuar un cálculo sobre la economicidad de estos. Pero lo fundamental, según este autor, es que cualquiera fueran las formas de intercambio y de reciprocidad, estas no perdieron el carácter subordinado a los roles sociales y a las jerarquías de los individuos dentro de sus comunidades.

Desde la antigüedad, el comercio, como intercambio de bienes, estaba subordinado a estructuras sociales y jerárquicas, cuyos criterios éticos y valóricos eran superiores en la determinación de la conducta humana. Esto culmina con los regímenes absolutistas y mercantilistas con los cuales se impone la subordinación total al monarca y al Estado. Incluso los criterios de eficiencia económica están definidos en términos de acumulación de riquezas para el Estado. Esto significa toda clase de restricciones al comercio proveniente del exterior y estímulos para las exportaciones. Aunque ya había voces críticas al exceso de regulaciones estatales, como las de los fisiócratas franceses, quienes acuñaron la famosa frase *laissez-faire, laissez-passer*, pidiendo más libertad económica,[27] fue Adam Smith quien visualizó de manera más lúcida las ventajas que traía aparejadas el sistema de mercado.[28] Sin embargo, según Keynes (1972), Smith nunca usó la expresión *laissez-faire*, ni tampoco lo hicieron los economistas clásicos. En el enfoque smithiano, la principal preocupación era cómo alcanzar el mayor bienestar social, y su defensa de la libre competencia fue debida a que en su visión armónica de la sociedad, la búsqueda del bien individual conducía necesariamente al bien social, es decir, al bien de la mayor parte de los individuos. Pero Smith no fue un fundamentalista respecto de la no intervención del Estado, como lo prueban numerosas alusiones a las responsabilidades del gobierno para impedir abusos. Importantes economistas

---

[27] Keynes (1972), en su ensayo *The end of laissez-faire*, sostiene que el término se le atribuye a un comerciante francés en una conversación con Colbert. Este le habría dicho al comerciante, de apellido Legendre, *Que faut-il faire pour vous aider?* (¿Qué puedo hacer para ayudarlo?), a lo cual Legendre habría respondido: *Nous laissez-faire* (Dejadnos hacer). (p.278). Sin embargo, sostiene Keynes, que quien realmente usó primero la frase fue el Marqués d'Argenson, en 1751, cuando afirmó: *Laissez-faire, telle devrait être la devise de toute pouissance publique, depuis que le monde est civilisé... Laissez faire, morbleu! Laissez faire!* (Dejad hacer, tal debería ser la consigna de toda prosperidad pública, una vez que el mundo se civilice... ¡Dejad hacer, por todos los demonios! ¡Dejad hacer!)

[28] Frente al absolutismo y el abuso del poder, el comercio comenzó a verse como una vía de escape a la discrecionalidad, por sus reglas bien establecidas. De ahí la expresión el *doux comerse* (dulce comercio), Hirschman (1977).

neo-clásicos posteriores, incluido Alfred Marshall, reconocieron situaciones de falta de armonía entre los intereses privados y los sociales.

Las ventajas del mercado

Smith consagró la teoría a favor del libre mercado porque vio en este mecanismo la mejor manera de organizar la coordinación social para aumentar la riqueza de las naciones y el bienestar de los pueblos. La creación de riqueza, para este autor, no era la acumulación de metales preciosos ni oro, sino el incremento de la producción a partir del trabajo humano. Este fue un cambio paradigmático respecto de cómo se entendía el objeto de la economía política. Lo importante era el aumento de la productividad, para lo cual había que promover la división del trabajo y la expansión de los mercados. El gran mérito de Smith fue haber detectado los signos de su tiempo y la naciente revolución industrial, que estaba transformando los métodos de producción y permitiendo un espectacular acrecentamiento de la misma. Pero si el crecimiento de la producción se estaba acelerando, era indispensable darle salida a los bienes a través de la creación de demanda. De ahí la necesidad de liberalizar y ampliar los mercados.

Este autor descubrió que los mercados poseen mecanismos de coordinación eficientes y descentralizados. Es uno de los "descubrimientos" más relevantes de Adam Smith, es decir, reconocer lo potente que puede ser la coordinación descentralizada a través de las decisiones individuales de producción y consumo, en función de los precios como señales de la abundancia o escasez de los bienes. Para que se produzca esa coordinación basta que cada quien siga sus propios intereses en la búsqueda de obtener un mayor beneficio de sus recursos disponibles (trabajo, tierra o capital). No hay que buscar la coordinación en función de las motivaciones altruistas que puedan tener los productores, sino en el propio interés. "Al orientar sus esfuerzos para producir el máximo valor, cada individuo busca su propia ganancia y en este, como en otros casos, es conducido por una mano invisible para promover un fin que no está dentro de sus intenciones... Al perseguir su propio interés frecuentemente [nótese, no siempre- observación nuestra] promueve el interés de la sociedad más efectivamente que cuando se lo propone abiertamente".[29] Esto lo lleva a sostener la conocida frase de que "no es por la benevolencia del panadero" que obtenemos el pan de cada día, sino por su propio interés. Según Rothschild (2001), Smith le atribuye tres acepciones a la idea de la mano invisible, las cuales sustentan su confianza en tal mecanismo: las acciones de los individuos

[29] Traducción libre del autor, Smith, edición de 1976, p. 477-8.

tienen consecuencias no buscadas; estas promueven a veces el interés de la sociedad; y los acontecimientos se suceden dentro de un orden.[30]

Pero las ventajas del mercado no están sólo en la coordinación de decisiones y agregación de preferencias individuales. La competencia también contribuye al mejor uso de los recursos disponibles. En una especie de darwinismo social, a través de la misma los productores se van consolidando y progresan los más capaces, quienes pueden producir a menor costo o mejor calidad. Su premio es obtener mayores beneficios. Quienes no logran estos estándares de precio y calidad fracasan y deben abandonar la actividad respectiva, lo cual es bueno desde el punto de vista social porque dejan de usar recursos escasos que otros pueden utilizar mejor. Esto es lo que define el carácter cruel del mercado, porque desde el punto de vista de una ética ciudadana surge la pregunta de qué pasa y cómo sobreviven aquellas personas que fracasan, ya sea en la producción o en el empleo. Esta es la materia distributiva que emerge como consecuencia de una economía de mercado y que toda sociedad civilizada no puede ignorar.

Intereses individuales e intereses sociales

Frente al supuesto de armonía entre los intereses individuales y los intereses sociales, no se le escapó a Smith que hay excepciones y abusos (por ejemplo, el caso de los monopolios). Pero también que esa armonía supone la práctica de unas virtudes ciudadanas sin las cuales se podría desatar la pérdida de la cohesión social. En la *Teoría de los sentimientos morales*, obra generalmente ignorada por muchos seguidores de Smith, este había expresado que el "amor a nuestro país comprende normalmente dos principios distintos: primero, un cierto respeto y reverencia hacia la constitución o forma de gobierno establecida; y segundo, un ferviente deseo de hacer, en la medida de nuestras posibilidades, que la condición de nuestros conciudadanos sea segura, respetable y feliz. Quien no está dispuesto a respetar las leyes y a obedecer al magistrado no es un ciudadano, y quien no aspira a promover, por todos los medios a su alcance, el bienestar del conjunto de sus compatriotas no es ciertamente un buen ciudadano".[31]

Podrían parecer contradictorias estas dos afirmaciones del padre del liberalismo económico, pero ello es sólo en apariencia (y durante mucho tiempo

---

[30] Según Rothschild (2001, p. 118-9), la figura de la "mano invisible" la tomó Smith de un pasaje de *Macbeth* (Acto III): *Come, seeling night,-Scarf up the tender eye of pitiful day,- And with thy bloody and invisible hand- Cancel and tear to pieces that great bond- Which keeps me pale.* (Ven, noche cegadora, cubre el tierno ojo de tan lastimoso día, con tu mano invisible y sangrienta anula y despedaza el insigne vínculo que me hace palidecer. Traducción de Armando Roa Vial, Editorial Norma, Bogotá, 2001.) Según Rothschild, Smith daba conferencias sobre Shakespeare.

[31] Smith, edición de 2004, pp. 403-4. Nótese que con este concepto, Smith está aludiendo a lo que hoy se conoce como "responsabilidad social corporativa".

en Europa se discutió esta contradicción en lo que se denominó "el problema de Adam Smith"). La búsqueda del interés individual que fundamenta la eficiencia del mercado no hace referencia a una sociedad donde reine la ley de la selva, sino a una organización civilizada en la cual existan ciertos códigos ciudadanos que generen la cohesión social y la responsabilidad ciudadana. Egoísmo y altruismo son dos características del comportamiento humano que Smith ve como indisolublemente ligadas para organizar una buena sociedad. Este aspecto ha sido generalmente ignorado por muchos de sus seguidores, quienes enfatizan solamente la lógica del interés propio, sin importar las consecuencias sociales que se pueden derivar.[32]

La economía de mercado como sistema: factores productivos y régimen monetario

Contribuciones posteriores a Smith pusieron el acento sobre otros temas que irían completando esta visión armónica de la economía de mercado. Para que rindiera plenamente sus beneficios, los clásicos detectaron que el libre intercambio debía ampliarse más allá de los bienes producidos, para incluir también los factores de producción: trabajo, capital, tierra. David Ricardo extendió el análisis de los beneficios del libre comercio y sus condiciones al tema del mercado del trabajo y al régimen monetario, dos complementos indispensables para la formación de una economía de mercado como sistema.

Para la Inglaterra de la primera mitad del siglo XIX el encarecimiento de los bienes agrícolas se estaba convirtiendo en un problema central. El aumento de población y la progresiva escasez de tierras contribuían a encarecer los alimentos y a presionar por un aumento de los salarios. Puesto que la base de la revolución industrial estaba en la acumulación de capital y el aumento de la inversión, la escasez de alimentos y el incremento del costo del trabajo iban directamente en contra de esos objetivos. Había que desarmar dos instituciones que venían de siglos atrás: las leyes de granos, que protegían la agricultura inglesa de las importaciones, y las leyes de pobres, que establecían subsidios a estos para asegurarles la subsistencia. La abolición de las leyes de granos permitiría aumentar las importaciones de cereales (situación que, entre otras cosas, benefició a Chile en el período de oro de las exportaciones trigueras a Europa) y disminuiría su precio, en tanto que la abolición de las leyes de pobres permitiría formar un mercado competitivo de mano de obra, impidiendo un incremento prematuro de los salarios. No necesariamente esto último significaría una caída de los salarios reales, puesto que si bajaba el precio de

[32] Una función de la política y la educación es promover la responsabilidad ciudadana. En la actualidad, organismos internacionales como Naciones Unidas y otros, promueven la responsabilidad social corporativa.

los alimentos la disminución de salarios posiblemente se vería compensada. Quienes realmente pagarían el costo de estos cambios serían los terratenientes, quienes verían mermadas sus rentas, pero esto no tendría mayores consecuencias porque el progreso quedaba en manos de los capitalistas industriales y de sus inversiones. Por último, para asegurar que los precios correspondieran a los costos reales, era imprescindible la estabilidad de la moneda mediante un régimen de patrón de oro y finanzas públicas equilibradas. Era el programa básico del liberalismo económico, el cual pasó a ser la ortodoxia económica del siglo XIX.

Se fue conformando, así, un sistema de economía de mercado con dos características principales: creciente autorregulación y progresiva influencia sobre el sistema social y cultural.

El libre comercio de bienes le permitiría a cada país especializarse en la producción de bienes donde hubiera ventajas comparativas; el mercado competitivo del trabajo aseguraría que los costos de producción se determinaran sólo en función de las posibilidades técnicas de producción; y una moneda "sana", es decir, estable y respaldada por el oro o la plata, para que fuera aceptada internacionalmente, completaría las tres condiciones bajo las cuales la economía de mercado podría funcionar como un máquina armónica y sin interferencias espurias. Esta ortodoxia económica se fue consolidando a lo largo del siglo y sustentando la idea de que la autorregulación de los mercados era la mejor garantía del buen funcionamiento del sistema. Los gobiernos deberían intervenir cada vez menos y limitarse a garantizar la seguridad de los Estados y a constituir las instituciones fundamentales.

La sociedad subordinada al mercado autorregulado

Pero, ¿qué ocurre con la sociedad en la cual se inserta esa máquina económica? De aquí deriva la segunda gran característica de la economía de mercado autorregulada, según Polanyi: los tejidos sociales se subordinan crecientemente a las exigencias de los mercados. El caso más dramático es el de los trabajadores, cuyas condiciones de vida pasan a ser determinadas por las exigencias del mercado. Desaparecen las instituciones de protección social de los más débiles, los que deben someterse a los dictados del mercado del trabajo. Los efectos son variados. No sólo inciden en los medios de vida (si los salarios no son suficientes para la subsistencia, habrá hambre y quizás mortalidad, pero esto sería un incentivo mayor para la búsqueda de trabajo y para un mayor esfuerzo de los trabajadores), sino también en la erradicación de las familias de sus lugares de origen, la ruptura de vínculos sociales y la necesaria adaptación a nuevas condiciones de trabajo (por ejemplo, del trabajador rural a la disciplina de la fábrica). También los terratenientes tienen que sufrir el ajuste de sus modos de vida: el libre comercio agrícola va directamente en perjuicio de sus privilegios y fuentes de riqueza, forzándolos

a aceptar que la tierra sea un factor productivo más, transable en el mercado, en lugar de un patrimonio asociado a una determinada jerarquía social.

La revolución industrial y el liberalismo económico constituyeron la mayor revolución de la era moderna. Por primera vez se comenzó a desarrollar la ciencia y la tecnología para ser aplicadas a los procesos productivos y a la acumulación de capital, con un aumento inédito de la productividad y de las posibilidades de ganancias. Este proceso exigió que los mercados se extendieran más allá del ámbito limitado de las mercancías, para incorporar la tierra, el trabajo y el propio dinero como objetos de intercambio. La tierra se convirtió en mercancía, pero lo propio ocurrió con el trabajo de los campesinos desalojados de sus territorios, quienes comenzaron a vagar en busca de subsistencia. Se estaban constituyendo los mercados de factores productivos, y con ello, instituciones seculares como la propiedad feudal y la servidumbre desaparecían para dar origen a los respectivos mercados.

Pero las consecuencias fueron mucho más profundas. Al penetrar los mercados a ámbitos reservados a las jerarquías sociales, comenzó a trastocarse el sistema social propiamente tal, introduciéndose la lógica del cálculo económico en los comportamientos individuales y políticos. Estaba naciendo la economía de mercado como sistema, con una lógica invasiva de la vida social. Los efectos fueron revolucionarios, tanto por el espectacular crecimiento de la producción de bienes que trajo aparejado, como por las devastadoras consecuencias sociales, especialmente el empobrecimiento de las grandes masas de campesinos erradicados de la tierra. Este fenómeno fue percibido por muchos observadores, entre ellos Marx, quien vaticinó la crisis del capitalismo a consecuencia del enfrentamiento entre trabajadores y capitalistas. La riqueza de unos y la pobreza de muchos fueron las dos caras de una moneda.

La autorregulación y sus fallas

La gran contribución de los economistas clásicos, fue descubrir el carácter autorregulatorio de la economía de mercado. Los precios de mercado son las señales públicas que se transmiten entre los agentes económicos respecto de la conveniencia de producir o consumir distintos bienes. Esto significa que los desajustes que puedan ocurrir tienden a corregirse automáticamente en función de las leyes económicas de la oferta y la demanda. En un mercado en el que existe una presión desde la demanda, el aumento del precio es el instrumento que transmite la información a los productores de que existe escasez del producto y los estimula a aumentar su oferta. A los consumidores les transmite la señal de que puede ser preferible sustituir ese bien por otro. Si los productores responden al estímulo del precio, es probable que en "un mercado bien comportado" el aumento de la oferta elimine la "escasez" detectada e incluso pueda ocurrir que disminuya el precio. Tal sería la forma más elemental de ajuste automático.

El concepto de la autorregulación fue llevado al extremo por algunos autores del neo-clasicismo económico. Basándose en el supuesto de que los individuos no tienen otros objetivos más que maximizar su bienestar individual a través del intercambio en el mercado, algunos modelos teóricos del neo-clasicismo (por ejemplo, de Walras) elaboraron una conceptualización sobre el equilibrio general de la economía, en la que el mero mecanismo de los precios sería suficiente para transmitir todas las señales necesarias a oferentes y demandantes (no sólo de bienes sino también de los servicios de los factores productivos), de modo que todos los mercados se equilibren. Pero, como ha dicho Arrow (citado por Fitoussi, 2004, p. 313), uno de los teóricos modernos de estos modelos, de hecho tal economía no puede existir, porque las economías reales son parte de sistemas políticos, que suponen un gobierno y un régimen, también político que, necesariamente, van a interferir en la autorregulación económica. En el caso extremo, sería perfectamente posible que el equilibrio del mercado de trabajo requiriera un salario de inanición, que provocaría la muerte de los trabajadores y sus familias. Esta constatación, más el reconocimiento posterior de la propia teoría económica neo-clásica sobre las llamadas "fallas de mercado", han hecho que en la práctica no existan economías de mercado absolutamente autorreguladas, sino que requieran del soporte de instituciones de complementación o de rectificación, según sean los casos, incluido el Estado.

En 1926 Keynes (todavía "pre-keynesiano") hizo un reconocimiento de las principales fallas del modelo autorregulado y del *laissez-faire*, cuando afirmó que esta teoría "no surge de los hechos reales, sino de una hipótesis incompleta introducida para simplificar", y que las complicaciones reales son tratadas como casos curiosos.[33] Entre las principales fallas, mencionó: 1) la desigualdad de tamaño entre productores y consumidores; 2) la estimulación de la integración vertical de la producción debido a las economías internas de escala; 3) los prolongados tiempos de ajustes; 4) la prevalencia de la ignorancia sobre el conocimiento; 5) la interferencia de los monopolios y consorcios respecto de la equidad en el poder de negociación (Keynes, op. cit., p. 284-5). Pero, sostuvo este autor, que para los defensores del modelo ortodoxo estas complicaciones eran sólo una enfermedad, considerando el modelo competitivo autorregulado como el estado normal y sano de la economía. Estas consideraciones lo llevaron a sostener, antes de publicar su *Teoría general*, que no es correcto postular que siempre el interés privado actúa a favor del interés público.[34] De ahí hubo un paso a su conclusión de que una responsabilidad principal de los

---

[33] De hecho, otros neo-clásicos de principios de siglo, como Marshall o Pigou habían reconocido que los mercados tienen fallas que los alejan de las soluciones óptimas. Pero estas fallas eran consideradas casos especiales o anómalos, más que inherentes a la realidad económica normal.

[34] La teoría de los juegos demuestra también que, dependiendo de la estructura de los incentivos, la búsqueda del interés individual puede ser incompatible con el interés colectivo. Tal es el caso del "dilema del prisionero".

economistas era la de formular una *Agenda* de gobierno. Sus dos líneas centrales de propuesta de Agenda fueron: 1) el desarrollo de instituciones intermedias, de carácter público pero autónomas y descentralizadas, para abordar políticas públicas fundamentales (por ejemplo, una Autoridad para el Puerto de Londres); y, 2) la responsabilidad del Estado de asegurar un nivel de ahorro e inversión compatibles con el pleno empleo.

La desigualdad social como la gran falla de la economía de mercado

El caso más evidente de "falla social" de la economía de mercado es su dificultad para corregir la desigualdad de oportunidades de los individuos. Históricamente las oportunidades estuvieron muy condicionadas por la propiedad de los recursos más escasos: primero la tierra más fértil, el acceso al poder jerárquico; después el capital, las redes comerciales y financieras, la tecnología; y, en la actualidad, la educación y la información. Hay un círculo vicioso porque el mercado premia a quienes aprovechan las oportunidades, pero estas, normalmente, van hacia quienes ya poseen los recursos estratégicos. De modo que la desigualdad inicial de recursos difícilmente será corregida por el mercado, a menos que haya políticas públicas correctivas.

Se da, además, un efecto perverso (desde el punto de vista de la justicia social y de la equidad distributiva) en el funcionamiento del mercado individual: el precio ejerce la función de discriminar entre quienes acceden a los bienes y quienes son excluidos de los mismos. El precio administra la escasez, no en función de prioridades sociales, sino del poder adquisitivo. Cuando en un mercado aumenta el interés (o poder adquisitivo) de algunos consumidores por adquirir un bien o servicio, si no varían otras condiciones, el precio deberá aumentar, a fin de excluir a aquellos cuyo interés (o poder adquisitivo) no se haya incrementado.[35] Aquí está la esencia de la "crueldad" del mercado a la que se refirió el Presidente Aylwin en cierta ocasión. Por supuesto, la función de los mercados individuales no es hacer justicia social sino administrar la escasez.[36] Las fallas están en las características que generan ineficiencias y aumento de la escasez, y en el sistema que no establece los adecuados mecanismos de compensación social.

---

[35] Este concepto se puede entender perfectamente con el ejemplo del aumento del peaje que se está imponiendo en las carreteras urbanas cuando hay congestión. Si no todos pueden circular, hay que discriminar. El mayor peaje excluye a quienes o no pueden pagar más o no tienen tanta urgencia por circular en ellas. Otra cuestión distinta es por qué se produce congestión, cuáles son las alternativas, etc. En términos técnicos, el aumento del precio de un bien provoca una redistribución de una parte del "excedente del consumidor" hacia el "excedente del productor".

[36] En macroeconomía se usa la expresión inglesa *crowding-out* para referirse al efecto que provoca un aumento del gasto público en detrimento del gasto privado, a través del aumento de la tasa de interés.

Los modelos teóricos de los mercados autorregulados siempre han evitado pronunciarse sobre la bondad o deficiencia de la distribución de los ingresos. El argumento es que esto supone juicios de valor, lo que no corresponde hacer desde el punto de vista técnico o puramente económico. Lo que el análisis económico podría hacer es juzgar si un determinado ingreso, por ejemplo, un salario, corresponde o no a su precio de equilibrio (o de escasez) en el mercado de factores. Se podría juzgar la eficiencia de ese salario para transmitir la señal correcta para saber si hay escasez o exceso en ese mercado. Pero, para una evaluación rigurosa, habría que introducir las complejidades de los mercados a los que aludía Keynes, que en este ejemplo tienen mucho que ver con las desiguales capacidades de negociación y de tamaño, con la desigual distribución de la información y conocimiento y con la desigual situación social que normalmente enfrenta un trabajador respecto de un capitalista y que condiciona las capacidades educacionales.

En la vida real, es inevitable juzgar también el salario en términos de si es un "buen" o "mal" salario desde el punto de vista de la equidad social. Pero como el salario es un componente central de las relaciones sociales y la sociedad es política, es inevitable que exista un juicio político sobre algunos precios y especialmente sobre aquellos de los factores productivos, detrás de los cuales hay actores sociales. Por lo tanto, una economía de mercado concreta e histórica, difícilmente podrá ser autorregulada. Es un ideal que corresponde al plano de la ficción, no de la realidad. Esto es más evidente aún en la época contemporánea, cuando existen desigualdades de ingresos abismantes que han sido denunciadas por entidades del más alto valor moral y político. Nótese que estas críticas y denuncias no van en contra del sistema de mercado como tal, sino de las pretensiones de autorregulación más extremas.

Hacia la economía de mercado regulada "desde fuera": los desafíos internacionales

Los efectos sociales de las transformaciones económicas fueron catastróficos en la primera mitad del siglo XIX en Inglaterra. El gobierno de ese país impulsó una serie de reformas liberales que implicaron la eliminación de las leyes de pobres (supresión de subsidios a los mismos), la disminución del proteccionismo comercial y el establecimiento de las bases monetarias del patrón oro. La paradoja es que los ideólogos liberales propiciaron la intervención decidida del Estado para estos fines, porque sólo este tenía la capacidad de hacer tales reformas. Según Bentham, el Estado debía tener la iniciativa de las reformas para crear una economía de mercado autorregulada. La complejidad de las reformas, y su vastedad, requerían un intervencionismo abierto y una fuerte presión política.

Con la expansión comercial de la segunda mitad de ese siglo mejoraron las condiciones económicas y sociales, pero en medio de la abundancia

emergió asimismo la pobreza. La sociedad comenzó a defenderse y a constituir nuevas instituciones, como los sindicatos y las asociaciones empresariales, alterando por cierto algunos elementos centrales de la autorregulación. No es ajeno a este movimiento el desarrollo y fortalecimiento de las democracias y la mayor participación social.

Tres tipos de cambios afectaron la autorregulación: las instituciones de protección social, las nuevas formas de proteccionismo comercial y los Bancos Centrales que comenzaron a formular políticas monetarias y financieras. Según Polanyi, estos cambios no fueron parte de un programa político, como sí lo fue la reforma liberal en Inglaterra, sino movimientos espontáneos y graduales que surgieron como una forma de corregir las graves consecuencias sociales de la autorregulación. Con todo, sostiene que mientras se mantuvo el patrón oro (paridad cambiaria fija con el oro), fue posible una autorregulación parcial y debilitada. Las presiones sindicales por mejoramientos salariales o por legislación social interfirieron en los precios relativos y en la estructura de producción, pero se mantuvo una autorregulación financiera basada en los movimientos internacionales de capital en respuesta a los desequilibrios comerciales. Estos incidían en el equilibrio monetario y alteraban las tasas de interés, estimulando movimientos de capitales compensatorios. El déficit comercial inducía la salida de moneda, la escasez del crédito y el aumento de la tasa de interés. Esta tasa de interés más alta provocaba caídas de la producción, del empleo y de los ingresos, los que ajustaban los precios y los salarios a la baja, tornando la economía más competitiva e induciendo al restablecimiento del equilibrio macroeconómico.

El capital financiero pasó a adquirir gran preeminencia, subordinando las empresas industriales a las fluctuaciones económicas características de la época. La flexibilidad de la tasa de interés bajo un régimen de patrón oro y la ausencia de regulaciones a los movimientos de capitales fueron la base de la economía de mercado de fines del siglo XIX, aun cuando internamente se habían introducido algunas interferencias en el mercado del trabajo y un proteccionismo industrial en los países que estaban en inferioridad competitiva respecto de Inglaterra. Este proteccionismo social e industrial comenzó a restringir los ámbitos de flexibilidad de la economía de mercado. Pero no impedía la inestabilidad global del empleo y de los ingresos, como resultado de la inestabilidad financiera, con sus consiguientes costos sociales. Se desarrolla una primera era de predominio del capital financiero sobre el capital industrial, a partir de la lógica del endeudamiento y de las fluctuaciones de la tasa de interés. A fines de la época victoriana surgen muchos críticos de esta orientación del capitalismo (Heilbroner, 1972).

El fin de la utopía de la autorregulación

El siglo XX fue el escenario de un movimiento pendular que se inició en pleno auge del liberalismo económico, pero con fuertes presiones para desarrollar instituciones de protección social y regulación de excesos y abusos.[37] A las orientaciones reguladoras que buscaban gobernar el mercado y contrarrestar sus tendencias a la creación de monopolios, siguió el intervencionismo abierto del Estado, sobre todo después de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial.

La Gran Depresión fue la catástrofe que terminó de arruinar la concepción del funcionamiento automático y espontáneo de la economía de mercado. El desempleo y la caída de ingresos fueron de tal magnitud que país tras país tuvo que suspender el patrón oro, recurrir al proteccionismo y buscar nuevas regulaciones que garantizaran mejor la estabilidad social y económica. En esta coyuntura la contribución principal de Keynes (1936) fue su propuesta de formulación de políticas macroeconómicas activas para alcanzar el pleno empleo, usando una política de gasto y de inversión públicos que rompiera el estancamiento provocado por el pesimismo de los inversionistas. El Estado debía intervenir directamente con este objetivo, porque el mercado por sí solo sería incapaz de sacar las economías de la depresión.

En América Latina los países que más se obstinaron en mantener el patrón oro y la ortodoxia del presupuesto fiscal equilibrado fueron los que sufrieron más, porque esa rigidez contribuía a deprimir los ingresos y el empleo. Si las balanzas de pagos no se podían ajustar mediante cambios en las paridades, debían aceptarse las caídas de ingresos y del empleo para disminuir los gastos. Pero políticamente no era fácil salirse del patrón oro. Se había asociado el prestigio de los países a la estabilidad de su moneda, por lo que romper con el régimen cambiario era poco menos que una traición a la patria. Sin embargo, los países se vieron forzados a reconocer los hechos y hacerse cargo de las protestas sociales que rechazaban los costos de la ortodoxia. Ello significó el fin del sueño de los ajustes automáticos internacionales de los mercados. Lo que siguió fue, primero, una guerra económica entre países que trataron de defender sus niveles de vida, incluso a costa del aislamiento, y luego la construcción

---

[37] El socialismo fue el intento más radical por contrarrestar las consecuencias sociales del capitalismo, pero sus dos grandes fallas lo hicieron colapsar: la supresión de la libertad política y las ineficiencias económicas provocadas por la centralización, la estatización de la propiedad de los medios de producción y la ausencia de incentivos individuales que se agravaron cuando las economías se hicieron más complejas. En los años 30 se suscitó la polémica acerca de si en una economía socialista podría operar un sistema de mercado descentralizado. El economista polaco Oskar Lange sostuvo su factibilidad teórica. Desde los años 60 hubo varios intentos por introducir mecanismos de mercado y descentralización, como fueron los casos de Yugoslavia, Polonia y Checoslovaquia, pero este último fue violentamente reprimido por sus efectos políticos. Después de la caída del socialismo europeo en 1989-90, Cuba, Vietnam y China han intentado constituir un sistema de mercado paralelo a la economía centralizada, siendo el experimento chino el más exitoso.

de instituciones reguladoras internacionales, especialmente en el ámbito financiero, que fue donde se detectaban las mayores falencias.

La suspensión del patrón oro en los 30, la consiguiente depresión internacional y la Segunda Guerra Mundial, alteraron y suspendieron el funcionamiento de muchos mercados en Europa. La necesidad del intervencionismo se hizo evidente en todas partes, incluso en Estados Unidos, que inicialmente no entró en la guerra. Emergieron los controles de precios y de las importaciones por doquier. En Inglaterra y Francia se nacionalizaron empresas de servicios básicos. Prevalecía un estado de ánimo que no esperaba a futuro un orden económico basado en el *laissez-faire* y el libre mercado (ver Díaz-Alejandro, 1988, sin hablar de la emergencia de la Unión Soviética como súper-potencia y referente mundial como alternativa al sistema de mercado capitalista).

Proliferaron en Europa las políticas proteccionistas del tipo *beggar-thy-neighbour* basadas en devaluaciones competitivas, una vez que se rompió el patrón oro y aparecieran fuertes déficits de balanzas de pagos. Las nuevas alianzas políticas europeas favorecieron la prioridad de las políticas económicas para el pleno empleo y el crecimiento. Dada la ausencia de mecanismos de coordinación internacional y de financiamiento externo, sólo había dos alternativas de ajustes: políticas deflacionarias, o controles de cambios e importaciones. Las primeras, equivalentes a aceptar ajustes automáticos ante desequilibrios externos no fueron tolerables políticamente, después de la experiencia de la Gran Depresión. La opción por la defensa del pleno empleo y los objetivos internos de bienestar social significaba aceptar la discrecionalidad y las regulaciones comerciales y financieras. Se visualizó un sistema de comercio internacional basado en tratados bilaterales y multilaterales. Este nuevo paradigma tuvo enorme influencia en América Latina y, desde luego, en Chile, que también sufrió las consecuencias del desorden económico internacional.

Al término de la guerra se produjo un importante debate internacional entre los gobiernos de los Estados Unidos y de Inglaterra: la cuestión inmediata fue cómo estimular la reconstrucción europea, pero también cómo planificar el nuevo orden financiero internacional. Las economías desarrolladas eran suficientemente maduras e interrelacionadas y la estabilidad de cada una de ellas dependía de la estabilidad internacional. La cuestión de fondo seguía planteándose en términos de privilegiar un retorno a la ortodoxia (vale decir, volver al libre comercio, la estabilidad monetaria garantizada por paridades fijas y la eliminación de las restricciones a los movimientos financieros internacionales) o priorizar el pleno empleo y la inversión interna. Esta segunda postura requería de reglas del juego internacionales que tuvieran cierta simetría entre los países deudores y los acreedores, reconociéndose que en todo desequilibrio de pagos sostenido entre dos países ambas partes tendrían una responsabilidad compartida. También requería mantener las restricciones a los movimientos de capitales, en base al riesgo de desestabilización que estos podían crear en un contexto en que ya no existía la credibilidad y confianza que daba el patrón oro. Los inspiradores de estas dos posturas fueron, respectivamente, Harry D.

White, experto del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, y Lord John M. Keynes, por parte de Inglaterra (Eichengreen, 1996). No hubo definiciones claras pero en la práctica la propuesta norteamericana fue la que salió adelante, consistente en un sistema que reimplantaba las paridades fijas entre países con una institucionalidad prestamista de último recurso para los países deudores. Fueron estas las funciones que se asignaron al Fondo Monetario Internacional, institución que, además, comenzó a presionar por la liberalización comercial, bajo la coordinación del GATT (Eichengreen, 1996). Es lo que se conoció como los Acuerdos de Bretton Woods.

Las visiones sobre "el futuro de nuestros nietos"

A nivel ideológico e intelectual, pareció que la economía de mercado autorregulada era cosa del pasado. Desprestigiada en la intelectualidad de izquierda y de centro, e incluso en amplios círculos empresariales, la confianza pública se orientó hacia el intervencionismo estatal y la discrecionalidad que implicaba. La política se había impuesto a la economía y pareció que las leyes del mercado, elaboradas por la ortodoxia económica, se habían convertido en reliquias del pasado. Pensadores tan destacados en el siglo XX como Schumpeter y Keynes habían dado por sentado que el capitalismo de libre mercado estaba en sus fases más críticas. Keynes fue más optimista que Schumpeter, pues pensó que mediante las políticas públicas, de estabilización y empleo, el sistema podría superar su principal falla: las fluctuaciones cíclicas y el desempleo masivo. Estas políticas podrían salvar al capitalismo. Su optimismo se basó en la creencia de que una vez restauradas las condiciones macroeconómicas de pleno empleo, el mercado podría funcionar eficientemente, como lo previeron los economistas neo-clásicos (ver su último capítulo en la *Teoría general*, 1936). Aun más, la acumulación de capital y el cambio tecnológico provocarían tal aumento de la riqueza, que hacia comienzos del siglo XXI habría desaparecido el problema de la escasez económica, aunque surgirían nuevos inconvenientes propios de una sociedad de la abundancia (Keynes, 1972).

Schumpeter, en cambio, fue más escéptico percibiendo que el intervencionismo, o el "socialismo" -como él lo calificó-, estaba infiltrando la cultura democrática. El desarrollo de una institucionalidad burocrática y una intelectualidad crítica del capitalismo tenderían a terminar con el espíritu creativo e innovador, que él veía como el motor dinámico del desarrollo capitalista (Schumpeter, 1983). Al decir de Samuelson (1980), Schumpeter percibía una tendencia del capitalismo a la autodestrucción, pero no tanto por razones económicas sino por la inestabilidad política engendrada por el propio éxito del capitalismo.

Ambos profetas tuvieron algo de razón, desde sus propios puntos de vista, aunque Schumpeter ciertamente estuvo algo más equivocado. Ese intervencionismo o socialismo infiltrado, a la Schumpeter, que es lo que se conoció

en la post-guerra como el sistema de economía mixta o Estado de Bienestar ha sido reconocidamente el más exitoso en la historia económica, una verdadera "edad de oro" del capitalismo. Se trata de una economía de mercado con regulaciones sociales, industriales y macroeconómicas, muy a la keynesiana y también muy influida por el concepto de "economía social de mercado" desarrollado en Alemania Occidental por el canciller Erhard en la post-guerra. En 1950-1973 el crecimiento anual del producto per cápita mundial promedió el 3% (el de Europa Occidental fue de 4% y de América Latina de 2,5%). Contrastan estos altos ritmos con los ocurridos en el otro período de gran expansión económica como fue 1870-1913, cuando la economía mundial y la europea occidental crecieron al 1,3% anual y América Latina al 1,8% (Maddison, 2001, p. 126). Esta edad de oro del capitalismo ha sido atribuida a cuatro características generales desarrolladas por la mayor parte de las democracias europeas occidentales: políticas macroeconómicas anti-cíclicas y de pleno empleo, sistemas de seguridad social que protegieran a la población de los riesgos, aperturas comerciales que estimularan el aumento de la productividad y un corporativismo social que facilitara consensos entre empleadores y trabajadores para minimizar conflictos y acordar las políticas salariales y laborales. El alto crecimiento económico permitió avanzar en el desarrollo equitativo de la sociedad de consumo, con acceso generalizado a los bienes y servicios modernos, como automóvil, electrodomésticos, educación y salud de calidad, vacaciones cada vez más extendidas. Es imposible desconocer que el keynesianismo y las regulaciones de la economía de mercado fueron decisivos para lograr resultados económicos espectaculares y los mejores índices de mejoramiento del bienestar general de la historia económica.

Quien discrepó radicalmente de ese modelo de economía mixta desde sus orígenes fue Hayek aunque, al decir de Ramos (1991), esa discrepancia fue más bien una actitud práctica que de principios, siendo estos más flexibles y abiertos que sus posturas concretas. Para Hayek, la principal ventaja de la economía de mercado es que asegura la libertad individual frente a los riesgos totalitarios. En particular, la propiedad privada de los medios de producción es la garantía fundamental de los individuos frente a las coerciones del Estado. Y los méritos del mercado están, más que en la coordinación de las decisiones individuales, en la información que trasmite y las posibilidades de creatividad individual que abre. Un Estado centralizador, para tomar decisiones racionales, tendría que absorber y centralizar tal cantidad de información, que sería imposible usarla eficazmente. En cambio, los individuos en cuanto entidades desagregadas y atomizadas, pueden usar mucho mejor y más creativamente la información disponible, aunque la que cada uno tiene a su alcance sea escasa y parcial. Esta es una fuente de innovación que no está disponible para el Estado centralizador. De esta manera, el mercado libre y no distorsionado maximizaría la utilidad social de la información disponible (Ramos, 1991, p. 46). Pero esta creatividad de las personas depende de que estas sean libres e independientes, de ahí la importancia de la propiedad privada. Hayek fue un

escéptico de la planificación, la cual sería causa de distorsiones, favoritismos (necesariamente los planificadores tienen que tomar decisiones que favorecerán más a unos grupos que a otros) y, eventualmente, de la politización de las decisiones. Pero es interesante también señalar que en su esquema conceptual hay un rol para el Estado: garantizar en forma activa el cumplimiento de la ley y asegurar el libre funcionamiento de los mercados. No le pareció que el concepto de *laissez-faire* fuera una buena descripción de un sistema liberal, porque el Estado sí tiene que intervenir a veces, y activamente, para cumplir esas funciones (Christainsen, 1993, p. 50, citando la obra principal de Hayek, *The Road to Serfdom*). Hayek ha sido considerado uno de los fundadores del neoliberalismo moderno y el ideólogo de los movimientos contrarios a la economía mixta que comenzaron a desarrollarse desde los años 70.

En el último cuarto del siglo XX, tiempo marcado por la crisis del keynesianismo, el cuestionamiento a los Estados de Bienestar y las reformas neo-liberales, el crecimiento per cápita mundial cayó a un 1,3% (el de Europa Occidental, a un 1,8%, y el de América Latina a un 1%, Maddison, op. cit. p. 126). El sistema regulatorio internacional liderado por el FMI y el de paridades fijas hizo crisis a comienzos de los años 70, crisis esta provocada por la crisis del dólar. Esta moneda, el patrón de referencia internacional para los pagos internacionales, no pudo sostener su paridad con el oro frente a la desconfianza internacional que suscitó en la post-guerra el sostenido déficit de la balanza de pagos y la pérdida de competitividad de Estados Unidos frente a Europa Occidental y Japón. A pesar de que a nivel del sistema económico internacional, la liberalización comercial hizo importantes progresos a través de rondas de desgravación lideradas por el GATT, las políticas de pleno empleo y aumento del gasto federal de Estados Unidos (provocado, este último, entre otras cosas, por la guerra de Vietnam) generaron sesgos inflacionarios que terminaron por quebrar la estabilidad monetaria internacional. Esta se había sostenido en tanto los países con superávit aceptaban el dólar para mantener sus reservas internacionales. Se había creado, así, un dinámico mercado de eurodólares, pero, al mismo tiempo, este comenzó a desestabilizar al dólar. La confianza en esta moneda llegó a un límite, cruzado el cual se produjo una especulación en contra de la misma desde fines de los años 60, que culminó con su devaluación. A ello se sumó la crisis del petróleo que encareció los costos de producción. Una vez más, el sistema financiero internacional se desorganizó, ahora en los años 70, con la diferencia que emergió un nuevo actor internacional como gran poder financiero: los paises exportadores de petróleo. La consecuencia directa fue el desarrollo de una gran liquidez internacional, en manos de la banca privada. La relación entre las transacciones mundiales en divisas y el comercio mundial aumentó en 35 veces entre 1973 y 1995. Este desarrollo financiero sin contrapeso estimuló el endeudamiento masivo de los países latinoamericanos, pero también provocó el abandono de los objetivos de pleno empleo en los países industriales. En estos, la prioridad pasó ahora a ser la contención de la inflación con políticas

de restricción de la demanda como principal defensa para evitar las salidas masivas de capitales.

Fue un escenario favorable para que las nuevas coaliciones políticas de derecha, amparadas en los gobiernos autoritarios de América Latina, recuperaran la confianza en los mercados libres y en las liberalizaciones financieras, en una mezcla de neo-conservadurismo político y neo-liberalismo económico. La desregulación y el desmantelamiento de los aparatos de los Estados se esparcieron por todas partes, con distintos grados de intensidad. La privatización de empresas públicas pasó a dominar las nuevas agendas de reformas. Los más ilusos confiaron en que nuevamente se estaban dando condiciones favorables para establecer sistemas de mercados autorregulados, especialmente en el ámbito financiero.

El desempleo promedio de Europa Occidental, que había sido de un 1,6% en 1950-73, subió al 10% en los años 80, en tanto que en Estados Unidos, donde había sido de un 4,6%, se elevó a cerca del 8% (Maddison, op. cit. p. 134). En América Latina, el crecimiento del PIB per cápita había sido de un 3% anual en 1960-80, pero bajó al 0,5% en 1981-2002, reflejando el impacto de las condiciones mundiales, sobre todo, la desarticulación de las políticas de desarrollo y la incapacidad de reconstituir los emergentes sistemas de mercado.

El sistema de mercado y las instituciones

La pregunta central que ha rondado los debates económico-políticos en América Latina en los últimos 20 años es por qué, los desempeños han sido tan mediocres, a pesar de las renegociaciones de la deuda externa y las reformas de mercado, que supuestamente debían corregir las principales ineficiencias creadas bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El ejemplo de los países del Este Asiático es revelador: también sufrieron los efectos del endeudamiento masivo durante los 90 y la crisis de pagos a fines de esa década, pero pudieron recuperar sus espectaculares ritmos históricos de crecimiento.[38] En su informe sobre el desarrollo mundial de 1997, el Banco Mundial dio un giro en su postura intelectual que propiciaba las liberalizaciones de mercado, para reconocer la importancia de las instituciones y nuevos roles del Estado. Este análisis había sido liderado por el Premio Nobel de Economía Douglas North quien, a partir de sus estudios sobre la historia económica comparada, concluyó que la institucionalidad desempeña un papel fundamental en el dinamismo de las economías. Algunas características básicas de las instituciones que contribuyen a hacer más eficientes los mercados son la diseminación de la información relevante, la creación de certidumbre,

[38] Por ejemplo, Corea, que sufrió la crisis de 1998 con una caída del PIB de 6,7%, se recuperó al año siguiente con un aumento de 10,7% (Agosin, 2001).

confianza y credibilidad, y la disminución de los costos de transacción. North (1990) identificó instituciones formales, fundamentalmente las reglas establecidas por las leyes, e instituciones informales, como las prácticas, hábitos y costumbres, así como las redes sociales o empresariales; en una palabra, el capital social. Por cierto, las instituciones pueden ser de buena o mala calidad, así como también pueden ser utilizadas para crear bienestar social o males sociales (por ejemplo, las redes criminales o del narcotráfico).

Otro Premio Nobel de Economía como Joseph Stiglitz, siendo vicepresidente del Banco Mundial, le dio impulso a una revisión de las estrategias de desarrollo, primero para rescatar el objetivo del desarrollo con equidad, y luego para insistir en la necesidad de sustentar los mercados con instituciones sólidas y de calidad (1998, 2002 y 2003). Esta ha sido, por lo demás, la propuesta de organismos latinoamericanos como la CEPAL desde los años 90, en lo que se denominó la estrategia de transformación productiva con equidad, y a cuya formulación Fernando Fanjzylber contribuyó sustantivamente (CEPAL, 1990).

El fundamento de este enfoque se puede expresar en términos muy simples y casi de Perogrullo: los mercados no son entidades abstractas, que funcionen al margen de las sociedades reales, sino, por el contrario, operan y cumplen sus funciones en circunstancias específicas, históricas y concretas. En cualquier sociedad esto requiere marcos institucionales que determinen los incentivos y las restricciones que enfrentan los agentes económicos, tanto por razones de eficiencia como de orden social. Por ejemplo, en una economía institucionalmente cerrada a la competencia internacional, los mercados de bienes suelen generar monopolios si se trata de economías pequeñas. Esto impone la necesidad del control anti-monopolios. Por el contrario, en economías abiertas el monopolio desaparece porque enfrenta competencia desde el exterior, pero surge la necesidad de un marco regulatorio de los movimientos financieros internacionales o de los monopolios de servicios de utilidad pública. En otro ejemplo, una economía que carece de protección jurídica a la propiedad intelectual tiene pocos incentivos para la creación en ese campo, comparada con otra que sí la protege. En un tercer ejemplo, las relaciones de las empresas con el Estado (y los Municipios) pueden generar altos costos de transacción (solicitud de permisos, pago de patentes, impuestos de timbres y estampillas, largas esperas para obtener las autorizaciones) o bajos costos (trámites que se puedan realizar en forma eficaz, expedita y transparente), incidiendo así en la rentabilidad. Por último, el tipo de regulación bancaria puede darle más credibilidad y confianza al mercado financiero, si es que esa regulación es estricta para las normas de solvencia de los bancos.

De este modo, el Banco Mundial detectó que después de la crisis de la deuda externa de América Latina en los años 80 y sus propuestas de reformas de mercado ("Consenso de Washington"), en varios países que aplicaron estas reformas no se produjeron los efectos esperados. Comenzó a difundirse la idea de que los marcos institucionales más fundamentales (protección de los derechos de propiedad, control de la corrupción, las formas de la burocracia) eran

anacrónicos e impedían que los incentivos de mercado operaran con eficacia. Se produjo una gran explosión de la literatura neo-institucionalista, que investigó las relaciones entre crecimiento económico y calidad de las instituciones. El Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial de 1997 concluyó que había, por una parte, una clara asociación entre las tasas de crecimiento económico de los países y, por otra, la calidad de sus instituciones y de las políticas económicas. De una muestra de países (64) entre los años 60 y 90, estimó que se duplicaba la tasa de crecimiento per cápita cuando había instituciones de buena calidad, después de controlar la de las políticas económicas. La excelencia de las instituciones de una economía de mercado ha pasado a ser una de las variables más estudiadas en relación a los procesos de crecimiento económico de los países. Como las instituciones pueden ser formales o informales, la calidad de ese marco depende en gran medida de la coherencia entre las primeras y las segundas. Las instituciones informales son las que determinan, en última instancia, el comportamiento de los individuos, ya que se refieren a sus prácticas y costumbres. Cambios formales a las reglas no acompañados por cambios en las prácticas implican que aquellos sean inoperantes. Como no generan credibilidad ni confianza, difícilmente serán eficaces. Por otro lado, cambios formales que sí están acompañados por cambios en las prácticas informales, adquieren eficacia y se consolidan con más rapidez.[39] Estos diferentes tipos de relaciones pueden explicar los distintos resultados en países como Argentina y Chile que aplicaron reformas de mercado (Dingemans, 2006).

Las reformas institucionales formales no se refieren sólo a la institucionalidad económica (mejora de incentivos, eficiencia y dinamismo), sino también a la institucionalidad política (profundizar la democracia, los sistemas de partidos políticos y la participación), a la institucionalidad social (mejoramiento de la equidad y eficacia de las políticas sociales) y jurídica (estado de derecho, protección al derecho de propiedad, tribunales más expeditos y justos). De esta manera se produce una imbricación entre mercados, instituciones y políticas públicas. Los mercados crean espacios para el intercambio de bienes y servicios, las instituciones definen los marcos de incentivos y restricciones dentro de los cuales operan los sistemas económico y político, y las políticas públicas constituyen las iniciativas y acciones gubernamentales tendientes a desarrollar las instituciones, mejorar los sistemas de incentivos y movilizar los recursos públicos y privados. Pero las políticas públicas y, por consiguiente, las instituciones requieren de legitimidad ciudadana y de credibilidad social, si se aspira a que sean operativas y aceptadas. Son condiciones esenciales para la gobernabilidad democrática.

---

[39] La puesta en marcha del Plan Transantiago, para reformar el sistema de transporte urbano de Santiago, mostró en forma lamentable la discordancia entre un cambio formal (los sistemas de recorridos, de transferencias y de tarificación) y las prácticas cotidianas de los usuarios (sin mencionar los errores de diseño y de implementación que tuvo el plan).

La dimensión institucional de las economías de mercado explica la variedad de sistemas de organización económica que existe en el mundo actual. Así, se diferencia hoy día el capitalismo anglo-sajón, liderado por Estados Unidos, del renano o social-demócrata típico de las economías europeas, o del asiático liderado por Japón, con una estrecha relación entre sector privado y Estado. Emerge también una nueva economía de mercado en países socialistas, como China o Vietnam. Surgen nuevos milagros económicos en países como Irlanda o Finlandia. Son variedades que se han formado históricamente de acuerdo a los valores, culturas y tradiciones de las respectivas sociedades, pero también en función del modo cómo los sistemas políticos deciden asumir los desafíos de la transformación económica y social.

Capítulo III

LA ECONOMÍA DE MERCADO EN CHILE: UNA VISIÓN HISTÓRICA

...la escasa memoria histórica es una de las causas (no la única ciertamente) de la intoxicación ideológica o los voluntarismos extremos, cualquiera que sea su color, que han gravitado tan malignamente en las últimas décadas.

Aníbal Pinto[40]

En Chile la economía de mercado se ha desarrollado a través de ciclos institucionales. Desde el siglo XIX se pueden identificar tres grandes etapas históricas: a lo largo de esa centuria y hasta 1930, un desarrollo incipiente del sistema de mercado, abierto al comercio internacional; hasta 1973, el período del Estado interventor, con creciente planificación central y alto proteccionismo, impulsor de la industrialización sustitutiva de importaciones; y, desde 1974, una nueva fase de la economía de mercado abierta e impulsada por exportaciones de mayor contenido de valor agregado. En este último período, hay que diferenciar de la etapa post 1990, la fase de la dictadura militar, durante la cual se intentó construir un sistema autorregulado. En la fase posterior a 1990, junto con la transición democrática, se buscó reinsertar el sistema de mercado dentro de la estructura socio-política, aunque la economía mantuvo altos grados de autonomía. Este capítulo revisará los grandes cambios institucionales que han regulado el sistema de mercado en Chile.

La Independencia abrió las oportunidades para expandir y diversificar el comercio internacional de Chile, el cual durante el período colonial había estado restringido por el monopolio español (el cual, sin embargo, había comenzado a flexibilizarse a fines del siglo XVIII). Este comercio, alimentado por las exportaciones agrícolas y la minería del cobre, la plata y el oro, floreció por varias décadas y fue la base del incipiente desarrollo económico del país. Pero reconozcamos que este desarrollo fue posible, en gran medida, porque se estaba produciendo la primera gran globalización posterior a la revolución industrial: las innovaciones en el transporte, el crecimiento de los mercados europeos y, en general, el liberalismo económico que comenzaba a difundirse, favorecieron el sistema de economía de mercado, que reemplazó

[40] "Estado y empresa privada: una visión retrospectiva de la experiencia chilena", en *América Latina: una visión estructuralista*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

gradualmente al viejo mercantilismo. Los economistas clásicos y, después, los neo-clásicos, establecieron reglas para el funcionamiento óptimo de este sistema: libertad de comercio, un sistema monetario estable basado en el patrón-oro, movilidad internacional de los capitales y un mercado libre del trabajo. Estas eran las bases del orden económico liberal, fundamento del desarrollo y la prosperidad de los países.[41]

En este sentido, los grandes ciclos del desarrollo chileno han estado siempre en función de los internacionales, con algunas diferenciaciones propias de las condiciones locales, las cuales difícilmente pueden consolidarse de espaldas al resto del mundo y, sobre todo, de los países centrales. A partir del último cuarto del siglo XIX, Chile empezó a experimentar progresivas dificultades para consolidar ese liberalismo clásico: por una parte, creciente inestabilidad en el valor de la moneda y del sistema financiero, obstáculos que dificultaron el desarrollo de una burguesía industrial frente a las oportunidades rentistas de una agricultura semi-feudal y, por la otra, un complejo minero-comercial, junto a la efervescencia social que acompañó la constitución del mercado laboral urbano.

El sistema monetario

En las primeras décadas de vida independiente la economía de mercado pudo desarrollarse con mucha más libertad y flexibilidad de lo que había permitido el régimen colonial. Las exportaciones agrícolas y mineras le dieron dinamismo al comercio y a las finanzas, pero pronto la escasez de moneda constituyó un serio obstáculo. Las importaciones crecían más rápidamente que los ingresos por concepto de exportaciones, y los pagos de los empréstitos externos terminaban por agotar los recursos de oro y plata. El sistema monetario se regía por un patrón bimetálico, basado en la plata y el oro, herencia colonial. La producción nacional de oro y plata permitió por un tiempo financiar el desarrollo comercial y el déficit de la balanza de pagos. Pero esta producción que financiaba la monetización no pudo mantenerse al ritmo del crecimiento de las importaciones ni del consumo interno. Una progresiva astringencia monetaria afectó el desarrollo de las actividades comerciales, dando origen a sustitutos del dinero: fichas o vales que circulaban privadamente. Esta situación se resolvió en 1860 con la dictación de la Ley de Bancos, que normó la creación de estas instituciones y la emisión de billetes por parte de las mismas, los cuales debían ser "convertibles conforme a la ley". El economista francés Gustavo Courcelle-Seneuil tuvo una influencia decisiva en la formulación de esta ley.

---

[41] Por cierto, no es este el lugar para hacer referencias a los grandes debates críticos de esta visión clásica, los cuales surgieron tanto desde Marx y sus contemporáneos, como desde la teoría del desarrollo de mediados del siglo XX. Puede verse, en particular, Heilbroner (1972) y Polanyi (1957).

Este economista había sido invitado por el gobierno de Chile para modernizar la enseñanza de la economía política en la Universidad de Chile y el Instituto Nacional. Producto de su estadía en el país y de la constatación de la ausencia de un buen texto para la enseñanza, Courcelle escribió y publicó su famoso *Tratado de Economía Política* (1859). Ejerció gran influencia en la difusión del pensamiento económico liberal y tuvo discípulos que, a su vez, fueron muy influyentes en las políticas económicas posteriores.

El proyecto de ley de bancos fue muy debatido, especialmente en relación a dos cuestiones fundamentales: si los bancos debían ser privados exclusivamente o se podría permitir un banco estatal. La segunda cuestión se refirió al tipo de restricciones que deberían tener los bancos para emitir billetes (Millar, 1994). Courcelle se manifestó contrario a la existencia de un banco estatal, con el argumento de que el Estado no es buen administrador de empresas y, además, que ello podría significar una peligrosa acumulación de poder financiero por parte del mismo. Por otra parte, las restricciones a los bancos debían ser mínimas. La hipótesis era que estos no podrían emitir más billetes que los que el mercado necesitara, porque, de otra manera, no serían aceptados. La única restricción razonable para Courcelle era que los bancos dispusieran de una cierta cantidad mínima de capital propio para garantizar sus emisiones, pero no reserva en metálico. Se suponía que los banqueros serían los primeros en asegurar la solvencia de sus bancos, a través de una cartera de colocaciones de alta calidad, puesto que de otro modo irían a la quiebra y al desprestigio. La expansión monetaria consiguiente alivió fuertemente las necesidades de dinero y, según Millar, ayudó a paliar la crisis económica de los años 1870, durante los cuales hubo una permanente salida de metálico debido a la crisis de balanza de pagos.

Sin embargo, la práctica bancaria fue objeto de constantes críticas, por el excesivo liberalismo de sus políticas de emisión y préstamos relacionados con los propietarios. A ello se añade que, desde mediados de los años 60, los gobiernos hicieron uso generalizado de empréstitos bancarios, otorgándoles privilegios especiales a los bancos que les concedían tales créditos (como asegurar el curso forzoso de esos billetes en las oficinas fiscales).

La persistencia de la crisis de la balanza de pagos, como producto de problemas en la agricultura y por la pérdida de mercados internacionales para el trigo, junto a la baja del precio de este, provocaron la salida de reservas en metálico que, finalmente, en 1878, llevaron a la suspensión de la convertibilidad monetaria (Millar, op. cit., pp. 167-174). El sistema pasó a un régimen de papel moneda, en el cual la emisión era estimulada por los apremios fiscales, iniciándose la inflación crónica que afectó la economía chilena por más de un siglo. Con la inflación sostenida, los cálculos de rentabilidad real de la inversión pasaron a ser secundarios frente a la rentabilidad especulativa de la moneda nacional. La lógica de la economía de mercado comenzó a fallar, según los cánones de la ortodoxia.

El empresariado industrial[42]

Al calor del comercio, la minería y las finanzas internacionales, las oportunidades comerciales y de inversión desarrolladas desde mediados del siglo XIX, estimularon la aparición de una generación de empresarios muy dinámicos. Esta naciente burguesía se originó especialmente en la inmigración europea, muchos de cuyos integrantes vieron la oportunidad de negocios en el Chile post-Independencia, con un floreciente comercio exportador. Algunos se orientaron después a la explotación de la minería del oro, la plata y el carbón. Esta actividad permitió también el desarrollo de una burguesía financista y especuladora que, a través de préstamos que después se cobraron con propiedades agrarias y mineras, formaron verdaderos imperios financieros.[43] Pero la literatura sobre la historia económica chilena ha dudado de que esa burguesía minero-financista haya constituido efectivamente una burguesía industrial modernizadora y desarrollista, a la manera de las experiencias europeas. Hay varias tesis al respecto.

Una primera, enunciada por Encina en 1911, sostiene que la sociedad chilena decimonónica no valoró la actividad empresarial industrial y que, por el contrario, prefirió otras formas de actividad, como la agricultura, las profesiones liberales y los empleos públicos. Esta tendencia habría deteriorado el espíritu de empresa percibido en las primeras décadas después de la Independencia. Aparte de la falta de preparación técnica para la actividad industrial se habría desarrollado una psicología social contradictoria con las exigencias que impone la actividad empresarial. De aquí que las clases empresariales hubieran sido débiles y poco eficientes. Véliz (1971), por su parte, sostuvo que en Chile no se formó una burguesía industrial al estilo europeo, sino que, por el contrario, los empresarios chilenos nunca cortaron los vínculos sociales con la vieja oligarquía terrateniente y minera. Buscaron la proximidad del poder, la ganancia fácil y un estilo de vida consumista y conspicuo.

Estas tesis se insertan en una hipótesis más general formulada por algunas escuelas sociológicas, la cual sostiene que uno de los obstáculos para la emergencia de la actividad empresarial dinámica y para el desarrollo industrial es el predominio de un sistema de valores tradicionales y antagónicos con esa actividad. Una consideración similar a la de Encina fue hecha para explicar el retraso industrial de Francia en el siglo XIX (ver las referencias de Gerschenkron, 1965, a David S. Landes y John E. Sawyer). Allí se describe al empresario francés como conservador, contrario al riesgo pero propenso a las ganancias de corto plazo. Es un empresario poco innovador en una sociedad que valorizaba fuertemente la actividad intelectual y las profesiones liberales

---

[42] Varios párrafos de esta sección están tomados de Muñoz (1986, pp. 101-102).

[43] Un ejemplo conocido y notable fue el imperio financiero construido por Agustín Edwards Ossandón y sus descendientes, ver Villalobos (1987).

antes que la actividad empresarial. Sin embargo, observa Gerschenkron, esos autores ignoraron el hecho de que en la misma época, los empresarios y valores sociales prevalecientes en Alemania mostraban características similares, no obstante este país se estaba industrializando más rápidamente. No se puede concluir que el carácter de los valores sociales y la cultura predominantes sea un factor decisivo para inhibir la actividad empresarial.

Otra evidencia histórica que discute Gerschenkron es la de Rusia durante la segunda mitad del siglo XIX. A pesar de la existencia y fuerte predominio de valores sociales pre-capitalistas, de raigambre agraria, que despreciaban la actividad empresarial, se produce un desarrollo industrial extraordinario en la década de los años 90, con tasas anuales de crecimiento de 9%. La hipótesis más plausible, según este autor, es que esos valores anti-empresariales sólo retardaron, por algún tiempo, el desarrollo industrial, pero que, finalmente, no pudieron impedirlo. Lo decisivo y relevante son algunos cambios de la estructura socio-económica y de la institucionalidad que permiten liberar las fuerzas empresariales latentes. En el caso de Rusia, la abolición de la servidumbre habría sido uno de ellos.

En relación al caso chileno de fines del siglo XIX y décadas siguientes, la tesis de Encina tampoco parece concordar con la evidencia empírica. Se ha logrado un consenso de que en las últimas décadas del siglo surgió efectivamente una pequeña clase empresarial orientada a la producción industrial, que asumió la función capitalista propiamente tal: inversión en equipos y bienes de capital, introducción de tecnología, y contratación de una fuerza de trabajo pagada con salarios en dinero.[44] Incluso pocos años después de que Encina formulara su tesis, se produjo una gran aceleración del crecimiento industrial, con motivo de la Primera Guerra Mundial y las dificultades de abastecimiento de bienes importados (Muñoz, 1968). Pero sin duda se trató de una clase empresarial pequeña, que debió luchar permanentemente en contra de un mercado cuyas oportunidades se orientaban en otras direcciones: un comercio exterior floreciente estimulaba las importaciones de toda clase de bienes, provenientes de países más adelantados tecnológicamente. Aunque el desarrollo exportador y el fortalecimiento del Estado crearon nichos de demanda que hicieron posible la producción nacional de manufacturas, la inestabilidad monetaria y de las políticas económicas impedían visualizar un horizonte de largo plazo.

En resumen, un conjunto de factores fue determinante del desarrollo del empresariado industrial chileno: primero la crisis comercial de los años 70, que genera presiones por mayor protección arancelaria; luego la Guerra del Pacífico y la consecuente incorporación de la riqueza salitrera, que fortalece

[44] Diversos estudios avalan esta hipótesis, como los de Kirsch (1977), Hurtado (1966), Muñoz (1968), Ortega (1981 y 2005). Carlos Hurtado (1984) sostiene, además, que hubo verdaderos empresarios agrícolas que se preocuparon de invertir e introducir innovaciones tecnológicas para aumentar la productividad

económicamente al Estado y a las inversiones públicas en infraestructura; los efectos multiplicadores de estas y la creación de eslabonamientos intermedios derivados de la construcción de ferrocarriles, vías de comunicación, puertos y la propia demanda de bienes de capital de los sectores exportadores; la diversificación de la demanda de consumo, derivada del aumento del ingreso, el crecimiento demográfico y la urbanización (Muñoz, 1986). Por el lado de la oferta de capacidad empresarial las inmigraciones de técnicos y empresarios con experiencia comercial fueron de gran importancia y contribuyeron en forma decisiva al incipiente desarrollo industrial chileno (Villalobos, 1987). En Chile, aunque menos que en Argentina, Brasil, Estados Unidos y todas las regiones que se estaban industrializando a fines del siglo XIX, la inmigración fue una constante.

Con todo, debido al carácter predominantemente primario-exportador de la economía, el crecimiento de los excedentes y las posibilidades de inversión estuvieron tradicionalmente asociados a las coyunturas del comercio exterior. Además, la inferioridad tecnológica frente a los países más avanzados creó una desventaja comparativa en los sectores manufactureros que sólo podía ser contrarrestada con políticas de protección arancelaria. Por lo tanto, las oportunidades de crecimiento industrial dependían fuertemente de la orientación de las políticas económicas y de las coyunturas de los sectores externos. Esto indujo a la incipiente clase empresarial a demandar desde temprano la protección comercial, los subsidios gubernamentales y las preferencias del Estado de adquirir, en sus decisiones de inversión pública, bienes locales frente a los importados. De ahí que el desarrollo del sector empresarial haya tenido lugar en forma muy dependiente del Estado y de sus políticas económicas las que fueron muy vulnerables a las vicisitudes del comercio exterior y de la inestabilidad monetaria.

Mercado del trabajo

La constitución de un mercado del trabajo es otra de las condiciones de una economía de mercado en forma. A mediados del siglo XIX Chile era todavía un país predominantemente rural y agrario. En 1865 la población rural representaba el 78% de la población total, cifra que en 1920 había bajado a 57% (Hurtado, 1966, Cuadro 5). El régimen laboral predominante era el inquilinaje campesino, ligado al sistema de la hacienda colonial. Se trataba de una población adscrita a la tierra, los campesinos obtenían una concesión de tierra del propietario a cambio de servir en las faenas agrícolas. Un salario nominal, pagado principalmente en especies, complementaba los medios de vida. El trabajador y su familia se asentaban prácticamente de por vida, con escasas posibilidades de movilidad. Sin embargo, con el desarrollo de nuevos sectores productivos, como la minería salitrera, los ferrocarriles, el comercio, los puertos, las obras públicas o la industria, surgieron nuevas demandas de trabajo. A ello se agregó

el poblamiento de los territorios al sur del Bío-Bío después de la llamada "pacificación" de la Araucanía (que no fue otra cosa que una usurpación de tierras mapuches con la fuerza del Ejército), y el de los territorios del Norte después de la Guerra del Pacífico. Estas expansiones territoriales estimularon la migración interna y la relocalización de la población.

Comenzó a formarse un mercado del trabajo. Hurtado (1966) estima que mientras la población rural creció un 50% entre 1865 y 1920, la de las ciudades de más de 20.000 habitantes (sin considerar Santiago) lo hizo entre siete y ocho veces (op. cit.). Se diagnosticó una escasez de trabajadores, especialmente en el campo, que indujo a las autoridades a incentivar la inmigración de extranjeros, especialmente europeos. Hurtado (op. cit., Cuadro 11) estima que entre 1854 y 1920 llegaron a residir al país cerca de 124.000 extranjeros, una buena parte de ellos con calificaciones técnicas. Los terratenientes, quejándose del llamado "despoblamiento del campo" (Morris, 1971, p. 257), tuvieron que responder con la introducción de maquinaria y nuevas tecnologías para las faenas campesinas, lo que habría aumentado la productividad de la agricultura (Hurtado, 1988, p. 44).

Con todo, según Mamalakis (1976, p. 64-65), no se puede sostener que haya habido escasez de fuerza de trabajo a nivel agregado. Sus estimaciones muestran que el diferencial entre los salarios urbanos y los agrícolas era sólo del doble, a pesar de que la diferencia de las productividades medias entre ambos sectores era mucho más alta. Ello revelaría una abundancia de oferta de trabajo en los sectores no agrícolas, que impediría el aumento de los salarios urbanos. Una excepción eran los salarios en la minería del salitre y del cobre, que superaban en márgenes significativos, cercanos al 70%, los urbanos, pero en parte este diferencial se explicaba por el alto precio de los bienes de consumo básico en las regiones de la gran minería.

Esta hipótesis, sobre la relativa abundancia de oferta de trabajo, es coherente con la información sobre las fuertes migraciones internas detectadas por Hurtado, si se la interpreta como oferta de trabajo en sectores no agrícolas. Pero al mismo tiempo se trató de una oferta de trabajo no calificada, acompañada de una conflictividad creciente que originó, en las últimas dos décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, lo que se llamó "la cuestión social" o, con menos ambigüedad, una intensa lucha social. La migración de los campos a las ciudades les significó a los trabajadores una independencia y libertad personales, respecto del régimen de inquilinaje, pero, al mismo tiempo, el enfrentamiento a condiciones de vida difíciles y la pérdida del sentido de protección que recibían en la hacienda. Las condiciones de trabajo eran muy precarias: los contratos eran individuales y a menudo verbales, susceptibles de toda clase de abusos. En las salitreras, los salarios se pagaban con fichas, los patrones no aceptaban los sindicatos, no había regulaciones de las jornadas de trabajo y las condiciones de vivienda e higiene eran ínfimas. La pobreza urbana comenzó a extenderse y, con ella, las demandas reivindicativas de los trabajadores adquirieron una virulencia progresiva. Las organizaciones de protección mutua

evolucionaron hacia un sindicalismo beligerante que comenzó a generar una demanda reivindicativa de derechos laborales que, a menudo, se expresó con la huelga y derivó en situaciones de violencia inusitada (Pizarro, 1978). La historia laboral del período está plagada de episodios de violencia extrema, en que el Estado intervino con represión policial o militar provocando miles de muertes.

Se había constituido un mercado de trabajo, condición de un capitalismo más desarrollado, pero con un alto costo social y humano, y muy diferente de lo que estaba ocurriendo en Europa. El tema se instaló en el debate político chileno, culminando en la década de 1920, cuando el gobierno del Presidente Arturo Alessandri pudo legislar por primera vez sobre la institucionalidad laboral, regulando la jornada de trabajo, el descanso dominical, la seguridad social obligatoria, el derecho al sindicalismo, a la huelga y a la negociación colectiva (Pizarro, 1978; Arellano, 1985).

La imposibilidad del orden liberal clásico

De este modo, la lógica clásica del sistema de mercado no se pudo imponer a cabalidad en Chile. El desorden monetario, si bien resolvió el problema de la falta de liquidez que en algún momento amenazó con asfixiar el crecimiento económico, terminó por deteriorar la confianza en el peso chileno, desvalorizándolo y dando pábulo a la especulación financiera más que a la inversión productiva. Comenzó a ser más atractiva la inversión en tierras y propiedades que en activos productivos. El país se orientó hacia una economía de mercado especulativa más que productiva, exacerbando las diferencias socio-económicas por el contraste entre la clase comerciante y financista, que podía darse los lujos de un consumo suntuario de tipo europeo, y una creciente clase proletaria y sectores medios quienes, entregados a sus propios medios de supervivencia y carentes de protección social, no tuvieron más recurso que la movilización sindical, el conflicto y la huelga.

La suspensión de la paridad fue considerada un escándalo mayor y se convirtió en el centro de acalorados debates de política económica durante varias décadas.[45] La "sana doctrina", que Courcelle-Seneuil había contribuido a difundir profusamente desde su cátedra en la Universidad de Chile, establecía que la paridad cambiaria estable con el oro era la puerta de acceso al mercado internacional y la base de la respetabilidad financiera de las naciones. Sólo así se podía asegurar que los precios y las rentabilidades fueran comparables internacionalmente y los capitales se pudieran invertir con razonables probabilidades de éxito y certidumbre. Pero más allá de esta lógica puramente

---

45 Recuérdese las polémicas entre oreros y papeleros, por un lado, y entre proteccionistas y librecambistas, por otro.

económica, también estaba en juego el temor a un intervencionismo del Estado en el manejo de la economía, concepto fuera de las reglas y que podía ser una amenaza a la supremacía del poder financiero que se estaba constituyendo. La sugerencia de crear un Banco Central fue combatida aún más por los banqueros, quienes vislumbraban el riesgo de perder los privilegios que la Ley de Bancos les había otorgado.

Sólo en 1925 se logró llegar a un acuerdo político para crear el Banco Central y aceptar el retorno a la convertibilidad, con la mediación de la Misión Kemmerer.[46] La función del Banco Central fue la de centralizar el sistema de emisiones y restablecer el patrón oro, cuya administración le fue entregada. Esto significó que sólo en parte el Estado adquiriera más autonomía, ya que el régimen de paridad cambiaria involucraba una camisa de fuerza a la que tendría que atenerse la nueva autoridad monetaria. Esta condición era considerada indispensable para el funcionamiento de los mercados, por cuanto se impondría nuevamente la lógica de los mercados financieros basada en el libre movimiento internacional de los capitales en función de las diferencias de las tasas de interés. El prestigio del país parecía atado a la solvencia de la moneda nacional respaldada por su paridad fija con el oro.

Esta idea adquirió tanta fuerza en el sistema político que, producido el gran *crash* de Wall Street a fines de 1929, tuvieron que transcurrir todavía casi tres años y esperar que Inglaterra, el país líder de la economía internacional y campeón del liberalismo, tomara la decisión de romper con el patrón oro para que Chile hiciera otro tanto en marzo de 1932 (Lagos, 1984).

Se iniciaría así en Chile un sostenido retroceso del sistema de mercado, ante la gravedad de las condiciones sociales y políticas que se esparcieron por el mundo como efecto de la Gran Depresión. El mercado financiero internacional dejó de funcionar, los países se encerraron en sí mismos y buscaron todo tipo de fórmulas para paliar la crisis y rescatar condiciones mínimas de funcionamiento. El modelo del Estado interventor fue estimulado tanto por las necesidades internas del país que había visto rotas sus vinculaciones con la economía mundial, como por las respuestas que surgían en Estados Unidos (New Deal), en Europa (Pactos Sociales), y en los países socialistas con sus sistemas de planificación central.

El Estado interventor

Chile no vivió la edad de oro del capitalismo que se desarrolló en las economías avanzadas desde los años 50. La situación del país del 50 al 70 fue muy particular y ha sido profusamente analizada por diversos autores, los más clásicos

[46] Estos dos objetivos habían sido largamente buscados por algunos sectores de la elite política.

de los cuales son Pinto, Ahumada y Sunkel.[47] La economía nacional había sido muy golpeada por la Gran Depresión (Marfán, 1984) y la internacional estaba desarticulada, con los mercados de los países avanzados intervenidos por la situación de guerra, todo lo cual motivó que los sucesivos gobiernos chilenos asumieran el papel central en la conducción de la economía. Había que crear instituciones para esta nueva realidad inédita, en la cual varios de los mecanismos clásicos del funcionamiento de los mercados habían dejado de operar. Esto se hizo a través de lo que se conoció como el Estado Empresario e Interventor (Muñoz y Arriagada, 1976). Fueron múltiples las formas de intervención del Estado, especialmente desde los años 30: controles de precios (se creó un Comisariato de Precios, después Superintendencia de Abastecimientos y Precios), que extendió profusamente el sistema de fijación de precios en forma administrativa; el control de cambios, que en sus peores momentos llegó a establecer múltiples tipos de cambios, controles cuantitativos a las importaciones, listas de prohibiciones; regulación del crédito y de las tasas de interés, por mencionar algunas formas extremas. Pero no había una gran experiencia política ni tampoco el Estado disponía de la capacidad técnica y profesional para implementar el ambicioso proyecto de intervención, cuando al mismo tiempo se impuso políticamente el objetivo del cambio de la estructura económica y de la industrialización.[48]

La CORFO pasó a ser el brazo ejecutivo del gobierno para crear empresas que fueron decisivas para el desarrollo industrial, estimulando al sector privado mediante créditos de largo plazo y subsidiados y el impulso a la planificación económica de más largo plazo.[49] Con la CORFO comenzó a plasmarse la idea de un proyecto de modernización económica de largo plazo, al cual debían confluir los distintos sectores de la economía: agricultura, minería, industria, servicios. La CORFO fue también el semillero de las nuevas generaciones de ingenieros, economistas y técnicos que iban a contribuir a darle contenido y metodologías al proyecto de desarrollo. Como todo esto requería recursos frescos, esta corporación desempeñó también el papel de banco de fomento, accediendo al financiamiento bilateral (préstamos de gobierno a

---

[47] Pinto (1964), Ahumada (1956), Sunkel, en Godoy (1971) y también su reseña actualizada (2006). Véase también Sunkel y Paz (1970). En tiempos más recientes, están Ffrench-Davis (1973 y 2003a), Molina (1972), Muñoz (1994), Meller (1996), Larraín (2005).

[48] Sergio Molina relata su incorporación al Ministerio de Hacienda en 1950, siendo todavía estudiante de economía, en que no había "ni un solo economista en Hacienda" ni menos un departamento de estudios (Levine et al., 1993, p. 144). Pero hay que tomar nota que desde los años 20 se estaba desarrollando una incipiente clase tecnocrática en el Estado, formada principalmente por ingenieros. De gran importancia fue el grupo de profesionales en torno al ministro Pablo Ramírez, desde donde surgió la semilla de un gran proyecto nacional de industrialización y modernización económica.

[49] Al respecto ver Levine *et al* (1993), Muñoz y Arriagada (1976) y Ortega *et. al.* (1989).

gobierno, dada la inexistencia de un mercado de capitales como el que había habido hasta antes de la crisis).

Pero este gran esfuerzo tuvo costos muy altos. En lo financiero, el Estado tuvo que hacerse cargo de una creciente inversión pública, la que impactó negativamente en las finanzas gubernamentales, y contribuyó a prolongar una inflación que se había intensificado en los años 30, por endeudamiento recurrente con el Banco Central, obligado a emitir. Malas administraciones fiscales, no poca corrupción e ineficiencias económicas se aunaron para frenar el crecimiento y acentuar los desequilibrios. Un destacado economista y ejecutivo industrial de esos años, señala, refiriéndose a los años 50: "La política económica era muy mal manejada (...) Había control de precios; (...) había un tipo de cambio artificial, que nos creaba problemas enormes en la exportación; y una falta de disciplina sindical extrema, con lo cual la administración de la empresa se hacía muy difícil. Era muy riesgoso planear a largo plazo (...) En medio de esto, el Gobierno trataba de controlar la inflación restringiendo los medios de pagos; actuaba a través del Banco Central, con la idea de que restringiendo el crédito, las empresas iban a resistir más las fuerzas sindicales. Cosa que no resultaba en absoluto. Ahí vinieron las grandes discusiones con la gente de la Universidad Católica y con todos los monetaristas..." (Flavián Levine, 1993, p. 30).

Desde el punto de vista social, la industrialización más acelerada contribuyó a fortalecer una clase obrera más organizada, consciente y reivindicativa. La lucha ideológica nacional, entre una izquierda, inspirada en el marxismo, que se fortalecía y una derecha temerosa de este nuevo intervencionismo estatal y del fortalecimiento sindical, que amenazaba extenderse al campo, se polarizó y comenzó a abonarse el terreno para lo que serían las confrontaciones totalizantes de los años 60 y 70.

Los empresarios industriales, ahora protagonistas del debate económico-político, nunca habían sido liberales acérrimos ni partidarios de un *laissez-faire* absoluto. Proteccionistas desde sus orígenes, a fines del siglo XIX, entendieron que sin el apoyo del Estado tenían pocas posibilidades de éxito. Pero los controles de precios, el desborde inflacionario y los conflictos sindicales promovidos por el deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores, radicalizaron sus posiciones y estimularon, a través de sus organizaciones gremiales, la reivindicación del orden fiscal, la disciplina social y el apoyo público a la inversión. Incluso cuando pudieron ser actores centrales, durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-64), sus dos principales objetivos fueron la estabilidad financiera mediante el establecimiento de una paridad fija con el dólar, sustentada en el crédito externo, y el mantenimiento de un sistema de economía mixta, en la que el Estado cumpliría la función promotora del crecimiento de la inversión. En lo sustantivo, la toma de decisiones empresariales se basó cada vez más en las oportunidades que abría el aparato estatal y el acceso a las autoridades, que en las señales transmitidas por un mercado muy intervenido y distorsionado.

En esa década de los años 50 el proceso de planificación había comenzado a tomar forma en Chile. El país necesitaba recursos externos para financiar las nuevas empresas estatales y los proyectos de energía que se ponían en marcha. Con la inspiración del programa de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy, el gobierno de Estados Unidos dio un giro ideológico y comenzó a propiciar la programación del desarrollo. El Banco Mundial pidió que los proyectos de inversión se enmarcaran en un plan nacional. En una reunión con el presidente del Banco Mundial, un asesor del gobierno[50] le presentó un listado de proyectos en ejecución. El alto ejecutivo insistió: "Yo les pido que elaboren un plan, si quieren que les sigamos prestando dinero" (Alvaro Marfán, en Levine y otros, 1993, p. 55). "Nos invitó a ir a Estados Unidos a aprender cómo elaborarlo, a conocer las técnicas en boga y exigidas por el banco. Viajamos a Estados Unidos y cuando regresé me quedé en Planificación [de CORFO]. Así comenzó la historia de la planificación en Chile. El resultado es el Plan Nacional (...) que mide más de medio metro de alto (...) Se hizo al estilo de los de los gobiernos de Europa occidental; no era compulsivo ni estatista. Fue aprobado por la CORFO, por el Banco Mundial, pero Jorge Alessandri no creía en planes, así es que no lo puso en práctica", relata Marfán (op. cit. p. 55).

Con todo, junto con el desarrollo industrial, se fueron haciendo evidentes algunos obstáculos estructurales que asfixiaban la economía en una perspectiva de largo plazo. La agricultura se había estancado y no contribuía con una oferta dinámica de alimentos para una creciente población urbana. Por su parte, la minería del cobre también permanecía en un letargo que hacía difícil dinamizar las exportaciones.[51] Se produjo un desequilibrio estructural, detectado tempranamente por Jorge Ahumada y otros autores, entre una industria que priorizaba las políticas de desarrollo y los sectores que debían proveerlas de los insumos básicos, como alimentos y divisas, pero que se rezagaron y generaron embotellamientos insostenibles. De aquí surgieron dos ideas fuerza que encendieron el debate de los años 60: la reforma de la agricultura y la nacionalización de la industria del cobre. Estos dos objetivos de cambio estructural fueron asumidos por el Presidente Frei Montalva y profundizados después en el gobierno del Presidente Allende. En el gobierno de Frei, además, se hizo un esfuerzo especial por promover la diversificación exportadora, uno de los cuellos de botella tradicionales del desarrollo industrial. Ello se realizó mediante una política cambiaria de minidevaluaciones que aseguraran la estabilidad del valor real de la divisa, una racionalización de la estructura arancelaria para suprimir las tarifas redundantes y maximizar los efectos en la creación de empleos, el impulso a la integración regional latinoamericana y algunos planes de incentivo al sector privado para desarrollar ventajas competitivas, como

[50] Se trata de Roberto Vergara. Más tarde sería ministro de Hacienda de Jorge Alessandri.

[51] No abordaremos las causas de estos desequilibrios, que pertenecen a la discusión sobre el desarrollo económico chileno. Ver los trabajos clásicos de Ahumada, Pinto y Sunkel.

fueron los planes frutícola y forestal. Estos constituyeron una valiosa base para el desarrollo exportador que se aceleraría en los años 70 y 80.

Los últimos años 60 presenciaron la paradoja de que, por una parte, se incorporaran consideraciones de mercado en el diseño de las políticas económicas y, por otra, se iniciaran reformas estructurales destinadas a cambiar los sistemas de propiedad en sectores fundamentales para la economía. Estos dos cambios estratégicos, lejos de ser contradictorios, fueron perfectamente consistentes: se trataba de darle más importancia al mercado para el perfeccionamiento del desarrollo industrial, pero había que corregir desequilibrios estructurales que obstaculizaban el propio desarrollo y generaban grandes desigualdades de ingresos.

Hacia la revolución social

El tiempo histórico de los años 60 soplaba hacia la revolución social. El ejemplo de Cuba mostró que el cambio social era posible. La intensificación de la Guerra Fría hizo de Chile un campo de experimentos sociales e ideológicos, donde comenzaron a probarse nuevas estrategias que se centraban en la reivindicación de los sectores sociales más postergados, y entre estos, los campesinos. El campesinado había sido el gran ausente en las transformaciones económicas que se habían iniciado en los años 20. Incluso el gobierno de centro-izquierda de 1938 decidió postergar las demandas campesinas para asegurarse el apoyo a la estrategia de la industrialización. Pero en los 60 la promoción campesina no admitía más demoras. "... En esa época las labores [agrícolas] se hacían a puros bueyes. Yo conocí algunos patrones de fundo que querían vivir como en el siglo XIX. El sector agrícola tiraba a todo el país para abajo, con un sistema casi feudal. Si echaban a un trabajador, este podía morir de hambre sin protección alguna" (Álvaro Marfán, op. cit., p. 49).

La persistencia de estructuras de propiedad agraria heredadas del siglo XIX y la incapacidad de diseñar soluciones a lo que se conoció como "el problema agrícola", es decir, la falta de respuestas productivas a una sociedad crecientemente urbana y demandante de alimentos, terminaron por poner el tema de la agricultura en el centro del debate político y social.[52] Todo el espectro político chileno, desde la derecha a la izquierda, tuvo que enfrentar el problema y formular propuestas. Terminaron imponiéndose aquellas que apuntaban a lo que se denominó el fondo del problema agrícola, y que no era otro que el sistema de organización del campo y la estructura de la propiedad. La cuestión de los

---

[52] El problema agrícola es uno de los temas centrales del libro de Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*. Según Ahumada, era fundamental modernizar la agricultura, sus estructuras de propiedad, los sistemas de incentivos y la mentalidad de los empresarios agrícolas. Su enfoque fue visionario de lo que ocurriría 50 años después en el campo chileno.

incentivos (o desincentivos) de mercado para invertir en la agricultura (muy influidos por los controles de precios agropecuarios, las políticas cambiarias, de importaciones y tributarias), fue quedando postergada por el debate más acalorado sobre la estructura de la propiedad de la tierra.

Lejos de facilitar el retorno del sistema de mercado en Chile, como eje central de la organización económica, la reforma agraria emergente profundizó más el estatismo, especialmente en la segunda fase de 1970-73. A esta se agregaron las estatizaciones de empresas y bancos que promovió el gobierno de Salvador Allende (1970-73), la generalización de los controles de precios, del comercio exterior y del sector financiero, en lo que constituyó el núcleo duro del intento de construcción socialista de ese período.

La dictadura militar de los 70 y 80 vino a interrumpir y trastocar radicalmente la historia que se venía desarrollando. Fue la oportunidad para que el viejo liberalismo económico resurgiera desde las cenizas y se convirtiera en pocos años en un neo-liberalismo virulento y arrollador.

La contribución de la dictadura militar: reincorporar a Chile a la economía de mercado

El neo-liberalismo chileno de los años 70 se impuso bajo la opresión de la dictadura militar. Pero no puede ignorarse que las presiones por el retorno de la economía de mercado existían desde mucho antes y dieron pábulo a intensos debates político-ideológicos e intelectuales.

Esbozos de un retorno del liberalismo económico[53]

Estos intentos comenzaron a concretarse a mediados de los años 50, cuando la inflación arreció (en 1955 llegó al 80%) y en medio del descontrol de la economía y la falta de consensos políticos sobre el rumbo a tomar, el gobierno del general

---

[53] Guillermo Larraín (2005) en un excelente libro, sostiene la tesis de que los orígenes del modelo concertacionista se remontan a la primera mitad de los años 50, cuando el Presidente Ibáñez le encomendó a Frei Montalva un plan de saneamiento económico, que no llegó a materializarse. No compartimos esta tesis que, a nuestro juicio, exagera el vínculo entre esas ideas y las que vinieron después, en los 90. Hasta la dictadura militar, había consenso en un sistema de economía mixta con un rol significativo del Estado en el desarrollo productivo. Los intentos de reformas buscaron eliminar las distorsiones más extremas y mejorar la eficiencia de la economía, pero con una presencia del Estado como regulador y como empresario. Este último carácter está prácticamente ausente en el modelo concertacionista (excepción hecha de Codelco, Enap y algunas otras empresas menores), como también la política industrial existente en esos años. Asimismo, el criterio de apertura comercial que ha regido en los 90 no es comparable con el tipo de aperturismo de los años 60, el cual incluía la selectividad como elemento fundamental y un nivel tarifario promedio estructuralmente más restrictivo que el de los años 90 (ver Ffrench-Davis, 1973).

Carlos Ibáñez recurrió a la Misión Klein-Saks, consultores norteamericanos, para proponer un programa de estabilización. En lo sustantivo, estas propuestas reproducían las recetas clásicas para la estabilización: control monetario y crediticio, restricción del gasto público, devaluación del peso y apertura comercial. El objetivo central fue darle credibilidad financiera a la economía chilena. La presencia de esta misión generó un debate muy recordado en la literatura económica, el estructuralista-monetarista, el cual perfiló la postura liberal que preconizaba disminuir la injerencia del Estado en la economía, para darle más espacios al mercado y al sector privado.[54] El intento no fue muy exitoso, porque el costo social de la estabilización se tradujo en estancamiento económico, aumento del desempleo y pérdida del poder adquisitivo de los salarios, provocando protesta social.

El estructuralismo cuestionaba la excesiva simplificación del llamado monetarismo, al enfatizar este último sólo las causas monetarias de la inflación y confiar en que una liberalización parcial de los mercados iba a ser suficiente para acelerar el crecimiento económico. Sin duda, el estructuralismo también pecó de ingenuidad en la desvalorización de los factores monetarios. Ciertamente los gobiernos de la época despreciaron, en la práctica y en el discurso, el equilibrio fiscal y sus negativos efectos en la expansión monetaria, que depreciaba la moneda y distorsionaba el sistema de precios y las rentabilidades reales. En el fondo, el estructuralismo apuntaba a otro tipo de problemas, los que estaban frenando la modernización del país y el desarrollo de la economía, y que superaban con mucho la cuestión de la inflación. Pero la estrategia intelectual fue aprovechar este debate sobre la estabilización para poner en la agenda los asuntos de fondo del desarrollo. Estos fueron asumidos, finalmente, por la agenda política de fines de los años 60.

Un segundo intento de retorno al liberalismo económico fue el que llevó a cabo el Presidente Jorge Alessandri, genuino representante del mundo empresarial, quien basó su estrategia en la apertura comercial, la fijación de una paridad cambiaria y la liberalización financiera con el exterior, basada en la disponibilidad del crédito externo. Aunque el Presidente Alessandri intentó revertir el rol empresarial del Estado, para reivindicar al sector privado, no desconoció la dependencia de este último respecto del financiamiento de largo plazo proveniente del sector público. En una especie de neo-keynesianismo su propuesta fue reivindicar el mercado pero con un Estado disponible para estimular la inversión privada nacional y extranjera. El intento también fracasó por el rápido agotamiento del crédito externo ante el aumento del gasto interno.

El tercer intento tuvo lugar, paradojalmente, durante el gobierno del Presidente Frei Montalva, en forma simultánea a la aplicación de algunas

---

[54] Ver Aníbal Pinto, "Ni estabilidad ni desarrollo" en Pinto (1991).

reformas a las estructuras de propiedad. Ese gobierno postuló dos objetivos centrales: más mercado para introducir más eficiencia en el desarrollo económico del país, pero también reformas estructurales para lograr una distribución más justa de los recursos y las oportunidades. El diagnóstico sobre los problemas de la industrialización estimuló a ese gobierno a impulsar una estrategia de reforma de las políticas industriales, buscando una mayor racionalidad en el sistema de protección arancelaria (utilizando el concepto de protección efectiva, se buscó eliminar tarifas redundantes e introducir selectividad en la protección para estimular la creación de empleos), en el manejo de las empresas públicas (mayor transparencia y eficiencia en la gestión) y en el desarrollo del sector exportador no tradicional (vía política cambiaria más flexible, apertura negociada en acuerdos de integración regional y planes sectoriales como el forestal y frutícola, ya mencionados). Se diseñaron mecanismos para asegurar el valor real de algunos precios estratégicos como el tipo de cambio a través de miniajustes periódicos, que le quitarían dramatismo a las devaluaciones masivas, y la reajustabilidad de los créditos para asegurar una tasa real de interés positiva. Todo ello apuntaba a insertar mejor la economía chilena en el mercado internacional y darle mayor participación al sector privado. Estas propuestas no prosperaron por la radicalización política que se inició en 1970.

Con todo, las propuestas liberales y la crítica al estilo interventor continuaron, más al nivel académico e intelectual, que en la práctica. Un grupo de economistas académicos de la Universidad Católica decidió llevar adelante el proyecto de elaboración de una propuesta liberal más acabada y radical, aunque sólo fuera para fines de formación técnica de las nuevas generaciones de economistas. Su oportunidad histórica surgió cuando el gobierno militar tomó el poder y decidió terminar violentamente con la estrategia de desarrollo que se había venido aplicando por varias décadas (Vergara, 1985; Valdés, 1989; CEP, 1992).

Hacia el neo-liberalismo

La dictadura militar reintrodujo en Chile las reglas del mercado y su cultura, pero fue mucho más allá: introdujo también un neo-liberalismo, como se lo ha denominado, intentando instaurar un sistema de mercado con la máxima autorregulación posible.[55] En Chile bajo la dictadura de Pinochet, se crearon

---

55 Aunque en el modelo ideal del equipo económico de la época debería haber la máxima autorregulación, en la práctica hubo numerosas intervenciones del Estado, como la política cambiaria, la regulación de los reajustes de sueldos y salarios, el subsidio forestal y, después de 1982, la intervención pública de numerosos bancos, el rescate de los deudores en dólares y la regulación del sector financiero. De este modo, incluso en un régimen neo-liberal como el de la época, la economía fue objeto de algunas intervenciones discrecionales. Por cierto, estas intervenciones provocaron disensos entre los responsables de la política económica.

algunas expectativas de que se podría llegar a niveles muy altos de automatismos de mercado. No faltaron voces que en algún momento sugirieron incluso la abolición del Banco Central.

Los equipos técnicos del gobierno militar asumieron el papel de los ideólogos del neo-liberalismo e intentaron construir un modelo autorregulado de mercado, cuya culminación fue la implantación de un sistema monetario de patrón-dólar en 1979. Este sistema debería permitir la autorregulación financiera, anclada en un tipo de cambio fijo. Este intento fracasó con la crisis financiera de 1982 (Ffrench-Davis, 2003a), pero a juicio de sus propios autores, la postergación de la llamada "flexibilización" del mercado del trabajo fue un pilar fundamental que faltó en la primera fase y que impidió un automatismo más completo. Esta flexibilización se inició en 1982 en un intento tardío por enfrentar la crisis financiera de ese año a través del desempleo y caída de salarios.

En la construcción del neo-liberalismo chileno se pueden identificar dos grandes etapas. La primera (1973-82) fue la del desmantelamiento parcial de la institucionalidad previa y del modelo de industrialización, por una parte, y de la liberalización de los mercados de bienes y sector financiero e inicio de las privatizaciones. Asimismo se hizo una reforma fiscal que, sin duda, fue un paso decisivo para fortalecer el equilibrio macroeconómico en un tiempo marcado por el *shock* internacional del aumento del precio del petróleo, que afectó gravemente la balanza de pagos de Chile. Pero fue un período de reformas radicales que no atendieron a los costos sociales que se generaban, amparado en la concentración total del poder político y en la ausencia de libertad de prensa efectiva que permitiera una opinión pública independiente, así como en una autocomplacencia del equipo económico del gobierno constituido en forma monolítica y cerrada. La segunda etapa (1985-90) fue más creativa y pragmática. La política pública se orientó al desarrollo de nuevas instituciones para el fortalecimiento del sector privado (privatizaciones, reforma de la seguridad social, flexibilización de la legislación laboral) y modernización del Estado (regulación financiera, políticas sociales asistenciales focalizadas). Esto implicó el reconocimiento de algunas fallas de mercado y el abandono de la noción de ajustes automáticos.[56] En particular, hay que enfatizar que la reforma de la seguridad social, a través de la creación del sistema de capitalización individual fue un impulso fundamental para el desarrollo del mercado de capitales de los años 80.

[56] Hay una extensa literatura sobre este período, nacional e internacional. En defensa del modelo neo-liberal están, entre otros, los trabajos de Fontaine (1988), CEP (1992), Büchi (1993). Desde el punto de vista de la crítica al mismo, las referencias principales son los trabajos de CIEPLAN de los años 70 y 80, en particular Alejandro Foxley y Ricardo Ffrench-Davis.

Más allá del juicio político y valórico que se pueda hacer del régimen militar y su revolución neo-liberal, por las violaciones a los derechos humanos, la violenta represión política y eliminación de las instituciones democráticas, los altos costos sociales que debió pagar la mayor parte de la sociedad chilena por los experimentos económicos que se hicieron en forma autoritaria, las ineficiencias en que incurrieron los responsables de las políticas públicas al imponer sus visiones unilaterales, no se puede ignorar que hay legados que contribuyeron a cambiar radicalmente al país y modernizar su economía, facilitando su adaptación a los nuevos tiempos y a la globalización, tanto en términos de las instituciones formales como informales.[57] Los legados principales, a nuestro juicio, son haber reimplantado el sistema de mercado y de la competencia como principios ordenadores de la economía y, junto con ellos, la alta prioridad política dada al equilibrio macroeconómico, en particular del sector público, y los criterios de eficiencia para gestionar las empresas públicas y los proyectos de inversión.

Las confrontaciones políticas e ideológicas que arreciaron en los años 60 y comienzos de los 70 habían conducido a una especie de sacralización del poder del Estado, en la expectativa de que la cuestión fundamental a decidir era qué objetivos debían ser asumidos por aquel. Atrás había quedado toda consideración sobre las capacidades del Estado, sobre los derechos y responsabilidades de la sociedad civil y de los individuos, sobre las formas alternativas de coordinación económico-social. Un voluntarismo maximalista de las autoridades estatales, especialmente en el período 1970-73, había provocado la confrontación polarizada, la desorganización económica, el estancamiento y la paralización de la inversión. Estos efectos se justificaban como el costo de la transición y del cambio.

La economía de mercado había sido satanizada en el período 1970-73 y percibida como un mecanismo de explotación, abusos e ineficiencias. La confianza exacerbada en una planificación centralizada hacía aparecer a esta como una panacea, en circunstancias que ya en Europa Central y Oriental, ese sistema comenzaba a mostrar sus debilidades y provocaba el rechazo social. Junto con el abandono de la economía de mercado se produjo el desprestigio y condena de la actividad empresarial. Décadas de malas políticas económicas habían contribuido a transferir la responsabilidad por las distorsiones en los mercados a los empresarios. Mientras más visibilidad tenían estos, por su

[57] Por cierto, tampoco se debe desconocer que el régimen militar recibió un importante legado histórico de los períodos anteriores, como los desarrollos forestal y frutícola ya aludidos, la nacionalización del cobre, que le entregó al Estado los excedentes de Codelco, la reforma agraria, que hizo posible crear un mercado de tierras y un aparato público de planificación (Odeplan) que se convirtió en el centro ideológico del diseño de las nuevas políticas de reformas económicas. Véase al respecto unkel (2006).

tamaño o por su relevancia sectorial, más atraían sobre sí la supuesta culpa por la escasez que se pudiera producir, por la falta de inversiones o de modernización productiva. La actividad empresarial privada perdió atractivo para las nuevas generaciones de profesionales y técnicos, que preferían los empleos públicos al riesgo de la iniciativa privada.

La cultura del emprendimiento

El retorno de la economía de mercado ha vitalizado algunas capacidades ocultas de la sociedad chilena. Se trata fundamentalmente de la capacidad de emprender actividades productivas y de servicios con iniciativas, imaginación y esfuerzos. No se trata de que antes no hubieran existido estas capacidades, ya que el país no se habría desarrollado sin ellas. Pero había una tendencia, especialmente entre las clases profesionales, a vincularse laboralmente al Estado, para obtener la seguridad de sus empleos y recursos. Muchas décadas de centralismo y de regímenes interventores contribuyeron a una cultura dependiente y clientelística, no por falta de inteligencia sino porque el sistema de incentivos y motivaciones empujaba en esa dirección. Esta práctica ha sido valorada en cuanto representa un espíritu de servicio público en esos profesionales, indispensable para el desarrollo de instituciones públicas de calidad. Pero también representó una sobrecarga de demandas de empleo sobre el Estado, a las cuales este no podía responder sin contribuir a la frondosidad burocrática. Se tendió a atrofiar, por otra parte, el espíritu de creatividad personal para generar actividades independientes y autosustentables.

Una tesis histórica en Chile, no compartida por todos los historiadores, sostiene que desde sus orígenes Chile fue un país centralista y estatista (por ejemplo, Góngora, 1982). La pobreza del territorio durante el período colonial y la permanente resistencia de la población mapuche, obligaron a la Corona española a mantener un ejército activo, con recursos que venían desde el Imperio. Los poblados esparcidos a través del territorio estaban permanentemente en peligro de ser atacados, lo que hacía que sus habitantes miraran hacia Santiago en procura de ayuda. Se habría desarrollado así una mentalidad dependiente, en la cual el apoyo del gobierno central era más eficaz que el esfuerzo propio para sobrevivir y progresar.

No habría que olvidar, tampoco, que esta dependencia de la sociedad respecto del Estado, fue a la vez una apropiación del Estado por parte de aquellos segmentos de la sociedad con mayor capacidad de acceso al poder político y económico. En una sociedad tan estratificada como la chilena en sus primeros tiempos de vida independiente, el Estado adquirió un marcado carácter oligárquico, expresando la unidad de intereses entre los sectores en el poder político y los que concentraban el poder económico, fundamentalmente la propiedad de la tierra. Con el liberalismo de fines del siglo XIX comenzó a

producirse una diferenciación de intereses, aunque siempre el Estado mantuvo su rol de centro de referencia para definir las reglas del juego.

En los tiempos modernos, especialmente en el período post Gran Depresión, la destrucción de la economía, el alto desempleo, la quiebra de empresas, la pobreza generalizada, reforzaron la mentalidad estatista en la población, en cuanto esta veía en el Estado al primero y último recurso que le permitiría sobrevivir. Las políticas sociales y el protagonismo que adquirió el Estado en el período de la sustitución de importaciones no hicieron más que confirmar esta vieja predisposición a demandarlo en procura de subsidios y toda clase de apoyos económicos y sociales (sin hablar de la corrupción que suele albergar un exceso de intervencionismo sin las debidas providencias de autocontrol público). No se trata sólo de un hábito propio de los sectores de menores ingresos, sino que suele verse también en sectores acomodados que consideran un derecho propio que el Estado asuma las contingencias y los riesgos.

Este tipo de comportamientos es explicable, sobre todo en los sectores sociales más pobres, porque además de la pobreza material, ellos han debido sufrir un escaso acceso a la educación y a un desarrollo familiar estimulante. Estas carencias les hace difícil abordar con recursos humanos y materiales propios las contingencias de su situación.

Desde este punto de vista, la imposición de la lógica del mercado ha tenido efectos culturales de mayor trascendencia. La fuerza de los hechos, el desempleo prolongado durante los ajustes financieros, las caídas de ingresos, la supresión de subsidios y programas sociales durante los años 70 y 80 obligaron a amplios sectores de la población a recurrir a su propio esfuerzo y a iniciativas individuales para generar medios de vida, aun en forma precaria. Por cierto que se trata de ajustes dolorosos, con efectos humanos y familiares destructivos, desintegradores de los tejidos sociales y de las legítimas expectativas de progreso personal.

Pero mirados más positivamente, estos ajustes han contribuido a forjar nuevas mentalidades y a movilizar capacidades con resultados que para muchos nuevos micro y pequeños empresarios han sido muy exitosos. Emergen lo que Hirschman llamó alguna vez esos *recursos ocultos* de que disponen aún los países más pobres y que, estrictamente, son la base de cualquier posibilidad de progreso. Y esto no se refiere sólo al logro de superar las contingencias económicas, sino también a la autoconfianza y seguridad en sí mismos. En suma, se trata de la autovaloración de las capacidades personales, elemento indispensable que acompaña una actitud positiva frente a la vida. Muchos profesionales que se desempeñaban en los organismos del Estado hasta los años 70, sufrieron estos cambios, apelaron a sus propias capacidades y salieron airosos. En las generaciones más jóvenes, que no tuvieron que sufrir en carne propia tales desajustes, esta nueva mentalidad se ha venido arraigando con más fuerza, contribuyendo al desarrollo de una nueva clase de emprendedores, con éxitos y fracasos, pero dispuestos a no renunciar a su capacidad de iniciativa.

Pero no se trata sólo de un efecto del discurso ideológico, implícito en el modelo de economía de mercado. También se trata de una nueva forma de funcionamiento de la economía. La capacidad emprendedora se ha fortalecido con la diversidad de demandas, ofertas y oportunidades surgidas. El cálculo de costos y beneficios ha pasado a formar parte de la nueva cultura emprendedora, extendido también a los consumidores y a los propios trabajadores en la evaluación de sus decisiones.[58] Se ha ido imponiendo una racionalidad de mercado que a través de los precios de los bienes y servicios transmite señales objetivas para quienes deben tomar decisiones personales, familiares o empresariales.

Se ha manifestado también una de las características principales que Hayek y Schumpeter le atribuyen al mercado: ser un procedimiento para descubrir información y oportunidades. Contrasta con la visión neo-clásica tradicional, que enfatiza la eficiencia estática en la asignación de recursos.[59] La visión de Hayek resulta más dinámica pues enfatiza la innovación para satisfacer necesidades. La visión neo-clásica es más bien mecánica, porque el mercado podría perfectamente ser reemplazado por un computador que, con la información existente sobre preferencias de los consumidores, tecnologías y disponibilidad de factores productivos, podría asignar los recursos de acuerdo a las preferencias. Se trata de preferencias y tecnologías estáticas o conocidas en un momento dado.[60] Contrastes similares existen en los enfoques sobre el desarrollo económico que aportan Schumpeter y la teoría neo-clásica. Para el primero, la esencia del desarrollo está en la innovación tecnológica, surgida de espíritus empresariales que buscan cambiar la forma cómo se produce, el tipo de bienes, los mercados a los cuales se accede. Para la teoría neo-clásica, el crecimiento se aborda como desplazamientos de los parámetros (tecnologías, preferencias, recursos). Para los austríacos, la esencia de los mercados es la creación de desequilibrios, en cambio para los neo-clásicos tradicionales, es la aproximación al equilibrio.

---

[58] El cálculo de costos y beneficios tiene una lógica: se basa en la idea de que toda decisión que involucre el uso de recursos escasos debe evaluarse en función de los posibles beneficios. Ignorar esta lógica puede llevar a desproporciones enormes en la búsqueda de objetivos que pueden tener costos muy altos. Un complemento indispensable de esta evaluación es considerar quién recibe los beneficios y quién paga los costos. Esto plantea la cuestión fundamental de la justicia económica.

[59] Eficiencia en el sentido de que los recursos escasos se utilizan para producir los bienes que satisfacen mejor las necesidades de los consumidores, de acuerdo a sus valoraciones, por lo cual se obtiene una producción máxima. No se puede satisfacer más a un consumidor sin perjudicar al mismo tiempo a otro (óptimo de Pareto, independiente de la distribución del ingreso).

[60] El debate de los años 30 sobre la utilidad de la teoría de los mercados en una economía socialista abordó esta cuestión (Mises, Lange). No se escapa tampoco que la teoría económica neo-clásica no puede reducirse simplistamente a una especie de caricatura, ya que formulaciones modernas han incorporado la posibilidad de cambios tecnológicos y de preferencias.

Si bien el neo-liberalismo ha contribuido a un cambio cultural, aparte de los cambios económicos y políticos, reivindicando la responsabilidad individual, el espíritu de iniciativa, la capacidad emprendedora y la racionalidad económica en la toma de decisiones, elementos todos muy inhibidos en la cultura tradicional del modelo Estado-céntrico, también es cierto que la economía de mercado posee otras características menos inspiradoras, encubiertas detrás de mitos como la competencia perfecta de los mercados, la impersonalidad de las decisiones o la igualdad de oportunidades. Por cierto, al calificarlos de mitos, lo hacemos con el ánimo de resaltar las sombras y ambigüedades de estas supuestas virtudes, más que con la pretensión de desconocer verdades que, por supuesto, existen.

Estos mitos, por llamarlos de alguna manera, están todos relacionados con el supuesto general, también crucial de los modelos teóricos: que los agentes económicos actúan en forma atomizada, es decir, descentralizada, impersonal y sin capacidad de influencia desmedida en los mercados. En un sistema con esas características, ciertamente las señales de los precios reflejarían las preferencias anónimas de miles de agentes que participan en calidad de consumidores, productores, trabajadores o inversionistas. Tal sistema de mercado se parecería a una democracia económica: los agentes son anónimos y el voto de cada uno pesa muy poco, sólo muy marginalmente, en las decisiones colectivas.[61] Los resultados corresponderían a las verdaderas preferencias de los individuos.

El problema es que en cualquier sistema existen mercados muy significativos en los cuales las decisiones están fuertemente influidas por grupos económicos con mucho poder de mercado. Los mercados son espacios de ejercicio del poder económico. Los agentes económicos, especialmente los empresarios, saben que el posicionamiento estratégico en el mercado es crucial para aumentar su capacidad de control y, por lo tanto, de rentabilidad. Chile no ha estado exento de estas tendencias. Ya en los años 70 y con las primeras privatizaciones realizadas por la dictadura militar, se constituyeron dos grandes grupos financieros que, a partir de un posicionamiento en la banca, adquirieron empresas quebradas a muy bajo valor, relanzándolas al mercado y fortaleciéndolas con el crédito que podían canalizar a través de sus propios bancos. Fue un tiempo, además, de grandes oportunidades de ganancias de capital, por la liberalización de mercados que se estaba produciendo, manipulaciones cambiarias discrecionales y altos diferenciales de las tasas de interés, que permitieron arbitrar movimientos de capitales internacionales. La falta de

---

61 Anthony Downs usa el concepto de democracia económica en el sentido de que los políticos ofrecen programas y políticas públicas que los ciudadanos "compran" por medio de los votos. Se asemeja a un concepto de "mercado político".

regulaciones financieras posibilitó que estos grupos captaran el ahorro privado y lo canalizaran hacia sus empresas relacionadas, las cuales se expandieron a una gran variedad de actividades. La crisis financiera de 1982 llevó a la quiebra a estos grupos y miles de pequeños ahorristas fueron arrastrados a la pérdida de sus activos. Esta situación impulsó al gobierno a arbitrar políticas económicas de salvataje de la banca nacional, transfiriéndole subsidios por varios miles de millones de dólares y generando un gran malestar en la población, que percibió como una injusticia la distribución de los costos de la crisis. En suma, el poder económico concentrado les permitió a estos grupos usar y abusar de la economía de mercado y de los medios de comunicación, creando el espejismo de la igualdad de oportunidades y de la eficiencia económica. Pero la realidad distaba mucho de aquello.

En los años 80 y con los efectos de la crisis bajo control, retornó la política de privatizaciones de empresas públicas, abriéndose nuevos debates sobre la inequidad del sistema de mercado que se estaba implantando. Estas privatizaciones, algunas de las cuales se efectuaron con mucha opacidad y falta de transparencia, uso de información privilegiada y precios de los activos fuertemente castigados, permitieron la formación de nuevos y grandes grupos económicos que se han prolongado en el tiempo. La posterior reforma a la seguridad social, basada en el sistema de capitalización individual y en el seguro privado de salud, al tiempo que fortalecía el mercado de capitales abría nuevas oportunidades de inversión a esos mismos grupos.

Se ha estructurado, así, una economía de mercado en Chile que, al igual que en el capitalismo mundial, está muy lejos de ser el ideal de mercado atomizado y perfectamente competitivo. Es un sistema fuertemente concentrado, en el cual la mayoría de las actividades, incluidos los recursos naturales, la infraestructura, la energía, las telecomunicaciones, los servicios de salud y previsionales, el transporte e incluso el comercio al detalle, están dominados por algunas empresas de gran tamaño, incluidas transnacionales o familias de gran poder financiero. La alta concentración de poder económico les permite ejercer una influencia desmedida en los medios de comunicación, orientando la opinión pública e incluso convirtiéndose en un referente inevitable de las decisiones de políticas públicas de los gobiernos.

Lo que ocultó el neo-liberalismo ideológico chileno es que no hay una única forma de organizar una economía de mercado. El sistema de mercado que se impuso, especialmente en los años 70, fue la versión más extrema y radical. Ello contribuyó a identificar el concepto general de economía de mercado con esa versión extrema, neo-liberal, generadora de los altos costos sociales de todo experimento y de la fuerte concentración patrimonial. Esta última introduce sesgos en las decisiones y en la eficiencia de la economía. Sin embargo en el discurso y en la retórica se preconizó un modelo de texto de la economía competitiva de mercado, en el que, bajo muchos supuestos que no se cumplen en la realidad, el desarrollo de la economía depende de las preferencias de los consumidores soberanos.

Tal es el sistema de mercado con el que tuvo que lidiar el primer gobierno de la Concertación al hacerse cargo de la administración del Estado en marzo de 1990. Como las economías de mercado reales muestran muchas variantes y distan mucho de tener aquellas características teóricas, la Concertación se abocó a construir una versión propia, esta vez coherente con la democracia, con la equidad y la eficiencia social. El objetivo fue construir una economía social de mercado de acuerdo a las reales circunstancias del país.

Capítulo IV

LOS EJES DEL MODELO ECONÓMICO DE LA CONCERTACIÓN: GOBERNABILIDAD POLÍTICA, INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y EQUIDAD SOCIAL

...hay que recordar que no hay uno sino dos modelos de desarrollo chileno bien distintos: el que denominaré autoritario liberal excluyente y el que, a falta de un mejor término, llamaré democrático liberal incluyente.

Manuel Castells[62]

La derecha, a fines de 1989, vaticinaba, respecto de un eventual gobierno de la Concertación, que se producirían fuertes desequilibrios económicos, estancamiento, agudización de viejos problemas como inflación e ingobernabilidad. Este pronóstico desgraciadamente tuvo mucha vigencia durante los años 80 en otros países latinoamericanos cuando algunos de ellos retornaron a la democracia, pues en los mismos todavía subsistían tendencias populistas propias de los años 50 ó 60.

En el Chile de 1989, de hecho, la campaña presidencial del candidato oficialista se basó en aquel pronóstico. Es probable también que más de alguno de los líderes políticos de la Concertación temiera, en su fuero interno, que esos vaticinios se hicieran realidad.

Pero en la práctica todo fue muy distinto. A nuestro juicio, tres ejes centrales pueden explicar que con cuatro gobiernos concertacionistas seguidos, Chile sea respetado internacionalmente por haber podido alcanzar la consolidación de la economía de mercado y la transición democrática en forma simultánea y exitosamente. Estos tres ejes son:

- gobernabilidad política basada en una coalición de partidos políticos de centro e izquierda para constituir un gran bloque político mayoritario que le diera estabilidad democrática al país;
- aceptación de las reglas del mercado para organizar la economía, profundizándolas mediante una política activa de integración comercial con el resto del mundo, el desarrollo de una institucionalidad reguladora de

[62] Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp.57-58.

los mercados e impulsora del emprendimiento, todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica y financiera; y,

- alta prioridad política al pago de la deuda social con los sectores más empobrecidos de la sociedad, para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades.

Castells lo llama "modelo democrático liberal incluyente", en contraste con el "modelo liberal autoritario excluyente" de la dictadura.[63] El efecto político de este modelo es que, después de 15 años, la ciudadanía decidió renovar por cuarta vez su confianza en la Concertación en las elecciones presidenciales de 2005.

Primer eje: una alianza para la gobernabilidad política

En la historia política chilena, la alianza de partidos llamada Concertación para la Democracia ha sido quizás la fórmula más exitosa que alguna vez se haya alcanzado, no tanto por la sucesión de cuatro administraciones elegidas democráticamente, sino por la capacidad de hacer gobierno, en democracia, con libertades políticas y sociales y con notables resultados económicos. La clave para entenderlo es que los partidos integrantes de esta coalición lograron superar la tradicional división política de los chilenos en tres tercios ideológicos, convocando a una alianza de centro-izquierda que sustentara dichos gobiernos.

Aquella división irreconciliable en tres tercios y un régimen constitucional que permitía la elección de un gobierno minoritario a nivel nacional, por la facultad del Congreso de elegir entre las dos primeras mayorías relativas, hicieron posible que casi todas las administraciones desde los años 30 hasta los 70 fueran minoritarias, sin mayorías parlamentarias sólidas. Las excepciones fueron los períodos de los Presidentes Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y Eduardo Frei Montalva (1964- 1970), ambos con mayorías absolutas. Sin embargo, el primero carecía de una base de apoyo político en el Congreso, lo que lo obligó a buscar alianzas de corto plazo, creando gran inestabilidad. Eduardo Frei Montalva, en cambio, tuvo un sólido apoyo parlamentario gracias a que su partido, la Democracia Cristiana, arrasó en las elecciones parlamentarias de 1965. Pero también es cierto que la votación lograda por Frei y su partido tuvo solidez sólo en apariencia, porque la derecha se aglutinó tras esa candidatura frente al riesgo de que triunfara Salvador Allende, representante de la izquierda socialista. De este modo puede afirmarse que todos los gobiernos democráticamente elegidos hasta 1970 sufrieron la carencia de suficiente base de sustentación política como para ser apoyados en el Congreso. Más importante aún, esta carencia era la contrapartida de la falta de consensos sustantivos para

[63] Castells (2005).

impulsar las políticas públicas. Incluso más, no sólo falta de consensos sino la defensa a ultranza de ideologías excluyentes y totalizantes, típicas del período de la Guerra Fría.

La Concertación de Partidos por la Democracia se constituyó en base a conglomerados de centro y de izquierda socialista, acérrimos contrincantes hasta el golpe militar. De hecho, la Democracia Cristiana fue opositora al gobierno de Allende y contribuyó con sus votos a la declaración de ilegitimidad de ese gobierno en la Cámara de Diputados en vísperas del golpe. Por su parte, el Partido Socialista había sido tenaz opositor al mandato de Frei Montalva, afirmando uno de sus líderes que a ese gobierno le "negarían la sal y el agua". ¿Cómo se explica que esos partidos hubieran pasado a ser ejes articuladores de la Concertación, junto al nuevo Partido por la Democracia surgido de filas de la antigua izquierda? Como se mencionó antes, la experiencia represiva de la dictadura, que afectó no sólo a la izquierda sino también al centro político desde el momento en que este se negó a acompañarla, más la experiencia de los exiliados en Europa convertidos en espectadores privilegiados de los derrumbes de los socialismos reales, fueron causas eficaces de la profunda reflexión ideológica y programática de la base militante y dirigente de tales partidos. La renovación significó nuevas miradas conceptuales de los fundamentos doctrinarios que los habían inspirado. Por otro lado, la persistencia de la dictadura en Chile los convenció también de que sin esa renovación y sin una búsqueda unitaria de un bloque democrático, suficientemente fuerte para enfrentar un régimen que no sólo se sustentaba en las armas sino que contaba también con el apoyo real de una parte significativa de la población, esta situación se prolongaría indefinidamente. Esto es lo que diferencia tan profundamente los gobiernos de la Concertación de los anteriores gobiernos democráticos.

Pero la unidad y fuerza del bloque gobernante no eran suficientes para darle al país la gobernabilidad necesaria. Se requirió un liderazgo fino de parte del Presidente de la República y de sus ministros frente a los múltiples desafíos que enfrentaron cuando, en marzo de 1990, accedieron al gobierno.[64] En el plano económico, a pesar del alto crecimiento, valorado por la Concertación, el país sufría un serio sobrecalentamiento. El crecimiento del producto interno bruto se estaba acelerando hasta llegar a un 10% en 1989, con un incremento de la inflación desde un 13% en 1988 a un 21% en 1989 (Ffrench-Davis y Laban, 1995). La dictadura había caído en un neo-populismo a fines de los 80 para enfrentar el plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989.

En el plano político, los enclaves autoritarios establecían importantes restricciones al ejercicio soberano de la democracia y distorsiones en la representación parlamentaria. Algunos organismos como el Consejo de Seguridad

---

64 El ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Boeninger fue reconocido como el artífice principal de las negociaciones con el mundo político y social y de la disciplina que surgió de esos acuerdos (ver Boeninger, 1997, donde el ex ministro expone su visión y experiencia políticas).

Nacional o la institución de los senadores designados podían interferir la voluntad popular manifestada en los votos. El Presidente Aylwin debió convivir con un comandante en jefe del Ejército que había sido la máxima autoridad de la dictadura y que envió señales de amenaza militar al menos en dos oportunidades (los "ejercicios de enlace" y el "boinazo"), poniendo en riesgo la precaria estabilidad democrática. El mérito del Presidente Aylwin fue haber enfrentado con eficacia y prudencia esos enclaves autoritarios y esas provocaciones.

En el plano administrativo del Estado, una ley impedía el despido de funcionarios incorporados durante el gobierno militar obligando al nuevo gobierno democrático a recurrir a contratos de honorarios para poder designar funcionarios de su confianza, entre otras numerosas restricciones. Y, por cierto, en el ámbito social y de los derechos humanos, había un compromiso de reparaciones que debían iniciarse en beneficio de los sectores que habían sufrido la pobreza extrema, la persecución y el exterminio (ver Pizarro, Raczynski y Vial, 1995).

Estaban también los grandes actores sociales quienes, con las nuevas reglas de la democracia, adquirían autonomía para expresar sus intereses. El sector de los empresarios, sobre todo el gran empresariado, era fundamental para llevar adelante el proceso de inversión y crecimiento económico que el país requería. Pero era un sector, a la vez muy influyente y asimismo muy desconfiado respecto del nuevo gobierno. Los trabajadores, por su parte, recuperaron la capacidad de movilizarse a través de los sindicatos y federaciones. Este sector tenía sobrados motivos para demandar compensaciones por los costos que había tenido que pagar durante la dictadura, costos que fueron tanto económicos como de violaciones a los derechos humanos y sindicales. Empresarios y trabajadores tenían un historial de enfrentamientos y descalificaciones recíprocas, que podían actualizarse en el nuevo escenario político de los 90. Para la gobernabilidad de la transición democrática era fundamental instituir reglas del juego entre empresarios y trabajadores que contemplaran la aceptación mutua de ambos como actores sociales con intereses comunes.

Bajo el liderazgo del Presidente Aylwin se buscó la adhesión a un gran pacto social entre empresarios y trabajadores, en el que ambos actores reconocerían la legitimidad de la empresa privada y de las organizaciones sindicales, así como el derecho de estas de participar en negociaciones colectivas y expresar sus demandas laborales. Este pacto se complementó con el compromiso del gobierno de impulsar cambios en la institucionalidad laboral para garantizar derechos laborales básicos, así como un programa social de lucha contra la pobreza financiado mediante un aumento de impuestos que no perturbara el equilibrio fiscal (Cortázar, 1993). Más allá de los compromisos formales que, por cierto, no excluyeron el conflicto como método de acción sindical, la Central Unitaria de Trabajadores decidió seguir una política de minimización de las demandas laborales, para contribuir a la estabilidad política que el país requería. Esta fue una contribución generosa de esa central sindical a la transición democrática. Sin embargo, no han faltado las críticas de que esta ausencia de conflictividad social durante los gobiernos de la Concertación, al menos en

sus primeros años, fue debida al hecho de que estos gobiernos no estimularon el desarrollo de una institucionalidad que favoreciera la participación social como expresión de intereses sectoriales.

Estaba claro que no bastaba que la Concertación de Partidos por la Democracia hubiera ganado las elecciones y se hubiera constituido en el primer gobierno democrático después de 17 años de dictadura. Se iniciaba un proceso de conducción política en un entorno especialmente turbulento, que requeriría de muchos atributos, capacidades técnicas, inteligencia política, virtudes cívicas y un gran sentido estratégico, para sortear con éxito los múltiples obstáculos y desafíos que irían emergiendo. Se asentó así, la idea de la gobernabilidad democrática, como síntesis de esos atributos, los cuales deberían desarrollarse al calor de la misma experiencia de gobernar.

La cuestión de la gobernabilidad se estaba constituyendo también en un tema prioritario a nivel internacional.

La gobernabilidad como propuesta estratégica

El término *gobernabilidad* fue ampliamente difundido durante los años 90, especialmente a instancias del Banco Mundial. En vista de la mediocridad de los resultados de las reformas de mercado impulsadas en América Latina (Consenso de Washington), se concluyó que había problemas de gobernabilidad, es decir, que faltaban reformas político-jurídico-institucionales que hicieran más eficientes, menos corruptos y más transparentes los Estados y los gobiernos.[65] Esto ha sido mucho más difícil de realizar que las reformas económicas, porque aquellas no se prestan para tratamientos de *shock* o reformas tecnocráticas (van Haldenwang, 2005).

Ese organismo internacional emprendió hace algunos años un trabajo de construcción de indicadores para medir el grado de gobernabilidad de los países. En su metodología se define gobernabilidad como "el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; esta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y del bien común; 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales" (Kaufmann *et al*, 2000, p. 10). En base a múltiples

[65] En una acepción restringida, la gobernabilidad es la capacidad del gobierno establecido para implementar, liderar las políticas públicas y hacer cumplir las leyes y objetivos programáticos, con rendición de cuentas. Se diferencia ese concepto de la *gobernanza*, que incluye también la participación ciudadana, con énfasis en la democracia (ver van Haldenwang, 2005).

fuentes principalmente cualitativas, pero también cuantitativas, se construyen los indicadores que se agrupan en seis conceptos generales de incidencia en la gobernabilidad: 1. voz y rendición de cuentas, 2. inestabilidad y violencia política, 3. eficiencia gubernamental, 4. marco regulatorio, 5. firmeza del estado de derecho, y 6. control de la corrupción.[66] Una conclusión general del estudio es que existe "una relación causal entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social (...) por lo que el logro de una mejor gobernabilidad debe constituir un objetivo prioritario en los programas de desarrollo y de lucha contra la pobreza" (Kaufmann *et al.* 2000, p. 12).

Un análisis comparativo de los indicadores de gobernabilidad para Chile muestra la sólida posición que ha alcanzado el país (Angell, 2006, p. 12).[67] Según las seis variables del Banco Mundial mencionadas más arriba, Chile ocupa una posición comparable a algunos de los países más desarrollados del mundo (Estados Unidos, Inglaterra, Italia) y significativamente superior al promedio latinoamericano. Aun más, en todos estos indicadores Chile mejoró su posición entre 1998 y 2004, excepto en eficiencia gubernamental, donde hubo una leve baja (Angell, 2006). Estos resultados coinciden con los que informan periódicamente otros organismos como Transparencia Internacional.[68]

Según Angell (2006), uno de los factores explicativos del éxito de los gobiernos concertacionistas ha sido su capacidad de gobernabilidad democrática, la cual también se destaca nítidamente en el contexto latinoamericano y que, en muchos aspectos, está a la par con los países más desarrollados y estables del mundo. Pero, en gran medida, esta capacidad no surgió de la nada a partir de 1990. Está anclada en una tradición histórica de desarrollo democrático y fortalecimiento de las instituciones, no obstante algunas fracturas, la mayor de las cuales fue la dictadura militar de 1973-90. Según este autor, esa tradición institucional pudo más que la dictadura, ya que incluso esta no pudo abstraerse de buscar la legitimidad dándose una institucionalidad que se encarnó en la Constitución de 1980.

---

[66] Por cierto, hay una variedad de otros temas pertinentes al respecto, como la capacidad del Estado de ejercer un control social, jurídico y territorial, y garantizar seguridad ciudadana.

[67] Alan Angell (2006), en un excelente trabajo, discute la *gobernanza* durante los gobiernos de la Concertación. Nosotros preferimos usar el término gobernabilidad.

[68] Con toda la utilidad que tienen unos indicadores que sintetizan informaciones de distinto carácter, este enfoque de la gobernabilidad es frecuentemente cuestionado, tanto por su origen de dudosa legitimidad (por ejemplo, se ha sostenido que los organismos multilaterales no practican algunas de esas características en sus propias burocracias, Herrera, 2004); como porque es un enfoque "desde arriba", es decir, busca asegurar el control social desde el Estado evitando la movilización y la participación (Gabriel Salazar, entrevista en el diario *El Mercurio*, 12 de marzo de 2006, Artes y Letras, p. E11). También se ha hecho notar la ausencia de un marco analítico que dé cuenta de las interacciones entre gobernabilidad, desarrollo y participación social. Van Haldenwang (2005) ha sugerido el concepto más amplio que denomina "*gobernanza* sistémica", definido como "la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político".

En el nivel político general, se pueden destacar tres características que contribuyeron a fortalecer la gobernabilidad democrática: un alto nivel de compromiso político con el equilibrio macroeconómico, una prudente relación entre el Ejecutivo y el Congreso para impulsar los cambios legislativos de acuerdo a la prioridad y a la viabilidad políticas, y una modernización del aparato estatal en proceso de desarrollo, que ha permitido darle efectividad a las políticas públicas.

El compromiso con el equilibrio fiscal y monetario, con manifiestos efectos en la disminución sostenida de la inflación hasta llegar al rango del 2 al 3% actual, el aumento del gasto social, el incremento de la inversión y la caída de la deuda pública externa hasta llegar a ser inferior al 5% del PIB son los fundamentos macroeconómicos de la gobernabilidad. En el ámbito fiscal cabe recordar la progresiva eficacia del Servicio de Impuestos Internos para aumentar la recaudación tributaria, y disminuir la evasión a un 18%, comparable a los países desarrollados, lo cual ha sido uno de los fundamentos de la fortaleza fiscal. Una política de prudencia fiscal impulsó también al primer gobierno democrático a acelerar el pago de la deuda externa, a objeto de disponer de los recursos destinados a los intereses. De igual modo corresponde reconocer el diseño, ya en tiempos del régimen militar, de un aparato técnico eficaz para evaluar los impactos sociales del gasto público e ir mejorando la asignación de recursos entre los Ministerios y programas públicos. Esta eficacia es producto del hecho de que el Ministerio de Hacienda y en particular su Dirección de Presupuestos, han sido dotados de una alta capacidad técnica. La instauración de la regla del superávit fiscal estructural del 1% del PIB en 2000 le dio formalidad y compromiso público al objetivo del equilibrio macroeconómico, proyectándose a mediano plazo. Esta regla busca asegurar una política anti-cíclica, que permite minimizar los efectos de los ciclos económicos sobre el sector fiscal, y la economía, en general. Esta es una expresión del compromiso de todas las autoridades económicas y políticas de la Concertación en contra de los modelos populistas, tan frecuentes en América Latina. Los riesgos de la volatilidad internacional, así como de los populismos domésticos han sido tradicionalmente las principales amenazas a la gobernabilidad democrática (aunque no necesariamente a la democracia).

En segundo lugar, es reconocida la importancia de las relaciones entre el gobierno y el Congreso para asegurar la formulación de las leyes (Cardoso, s. f.[69]; Angell, 2006). A pesar de que la Concertación es una alianza política que tiene unidad de propósitos y ha gozado de una estable mayoría en el electorado, el proceso de formulación de las leyes no ha sido todo lo fluido que se hubiera podido esperar, dadas aquellas características. Por un lado, los gobiernos debieron enfrentar la oposición de derecha reforzada con el apoyo

---

[69] Fernando Henrique Cardoso, en conferencia sobre la reforma del Estado y la gobernabilidad democrática efectuada en Lima, con posterioridad al término de su Presidencia en Brasil (fecha no disponible).

de senadores designados, que no les dieron la mayoría necesaria en el Senado para aprobar muchos proyectos que han formado parte de los programas de gobierno. Un ejemplo de esto han sido diversas propuestas de reformas laborales. Adicionalmente, al interior de la Concertación, no siempre los partidos que la componen han concordado respecto de iniciativas legislativas concretas. Por último, los parlamentarios, aun los concertacionistas, celosos de sus prerrogativas, tampoco se han mostrado siempre dispuestos a seguir órdenes de partido y demandan una independencia legislativa que, sin duda, es saludable para el buen ejercicio de la democracia. Estas circunstancias han hecho de la articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo un proceso delicado y que requiere mucha sintonía fina para transmitir, en ambos sentidos, las sensibilidades políticas de uno y otro poder del Estado. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia ha desempeñado ese papel con gran eficacia, en especial durante el primer gobierno concertacionista que fue el que tuvo que enfrentar las mayores dificultades de la transición.[70]

En tercer lugar, la modernización del Estado le ha dado más efectividad a las políticas públicas. Aunque no se ha producido la gran reforma del Estado esperada por muchos, ha habido importantes avances en temas específicos.[71] Sobresalen la institucionalidad para el manejo financiero estatal a través de una Dirección de Presupuestos bien dotada de recursos humanos y técnicos, el proceso de evaluación de impacto del gasto público, extensivo cada vez a más agencias del Estado, la incorporación del proyecto de Alta Dirección Pública, destinado a crear la carrera pública con incentivos para atraer a profesionales altamente calificados, la ley de probidad y la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, destinadas a controlar los riesgos de corrupción, la ley de financiamiento de los partidos políticos para evitar las influencias espurias del dinero en la política (Waissbluth, 2005).

También existen debilidades que se van acumulando, y en esa medida, vulneran la gobernabilidad sistémica. En el plano político general, aparecen asuntos como la debilidad de la participación social, una de cuyas expresiones es el modesto papel del sindicalismo o las dificultades para la existencia de centros de reflexión intelectual y medios de comunicación independientes de

---

70 Alan Angell (2006), citando varios autores que han investigado este tema, sostiene que las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo muestran que el poder de la Presidencia de la República, reconocidamente uno de los mayores en el mundo, en la práctica no lo ha sido tanto. El Congreso se ha dotado de una capacidad técnica y de asesorías que han obligado al Ejecutivo a ser muy cuidadoso, disciplinado y persuasivo para la aprobación de las leyes. Con todo, es un hecho que el Ejecutivo tiene un alto grado de manejo de las iniciativas legislativas, a través de la declaración de las urgencias, que le quitan capacidad a las iniciativas parlamentarias. Para Cardoso (op. cit.) la mejoría de la calidad técnica del Legislativo es un tema crucial para la gobernabilidad democrática. Esto estimula, además, la deliberación pública en la medida que el debate político se hace de cara a la ciudadanía.

71 Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle se creó una Comisión Nacional de Reforma del Estado, con algunos resultados parciales pero insuficientes en relación a las expectativas.

los grupos económicos o del Estado;[72] los problemas de corrupción detectados en el último quinquenio;[73] la pérdida de prestigio, calidad y legitimidad de los partidos políticos, que se expresa en las numerosas encuestas de opinión pública; la renuencia de los jóvenes a incorporarse al proceso electoral. Se echa de menos una mayor iniciativa del Estado para movilizar e incorporar a sectores de la sociedad que han estado construyendo agendas pero no encuentran un espacio en el cual expresarlas y confrontarlas con sus contrapartes o con el mismo Estado, de modo de poder confluir en la elaboración de proyectos nacionales de desarrollo, es decir, para construir agendas pública de largo plazo, a nivel metapolítico.[74] La movilización estudiantil de 2006 fue una manifestación inesperada y, por momentos, violenta, de esta demanda que no ha encontrado cauces institucionales para llegar al espacio público.

En otro nivel más bien intermedio, sobresalen los problemas para superar las influencias corporativas de algunos sectores de la burocracia pública como el gremio de los profesores y los trabajadores de la salud. También son manifiestas las dificultades para avanzar en la descentralización y en la regionalización. Por último, en el nivel micropolítico, a pesar de las diversas convocatorias a una reforma del Estado que han tenido éxitos parciales, como la modernización de algunas agencias como el Servicio de Impuestos Internos, el gobierno electrónico (ver Rivera, 2003), el sistema centralizado de compras del Estado (ChileCompras), ha sido difícil avanzar en el establecimiento de una carrera pública basada en méritos, con incentivos adecuados y competitivos para el sector privado, en la designación de autoridades intermedias por concursos profesionales, en la efectiva descentralización, territorial y funcional, entre otros objetivos (ver Waissbluth, 2006).

Segundo eje: el compromiso con la economía de mercado

Si la economía de mercado es un sistema eficiente para gestionar los recursos escasos de que dispone una sociedad, ello no excluye muchas deficiencias, imperfecciones e inequidades que resultan de su accionar espontáneo. Con

---

[72] A pesar de que la Concertación de Partidos por la Democracia recibió el importante aporte intelectual de numerosos centros independientes de reflexión y estudio durante los últimos años de la dictadura, después de 1990 esos centros fueron quedando en el olvido, con una lánguida existencia debido al término de los apoyos de las fundaciones internacionales que los habían sostenido. Esta fue una grave omisión de los gobiernos democráticos, la de no haber apreciado la necesidad y conveniencia de las instituciones independientes de estudios sociales. En cambio, sí surgieron nuevos centros intelectuales con el apoyo de las grandes empresas privadas.

[73] Sobre el tema de la corrupción, volveremos a comentarlo en el último capítulo.

[74] La sola idea de un proyecto nacional de desarrollo provoca fuertes reacciones contrarias, desde muchos sectores de opinión, aduciendo que un Estado democrático no tiene por qué imponer tales proyectos, ya que ello atentaría contra la libertad de cada cual. Esta postura fue difundida por Hayek, uno de los padres del neo-liberalismo.

razón, la literatura acuñó el término "capitalismo salvaje" para referirse al sistema económico del siglo XIX que, a la vez, produjo un espectacular crecimiento de la riqueza de los países incorporados tempranamente, así como un empobrecimiento y miseria de enormes masas de trabajadores sumidos en la precariedad y la dureza más extrema de sus condiciones de vida. Ello provocó, desde fines de ese siglo y durante buena parte del XX, el desarrollo de instituciones destinadas a contrarrestar las miserias provocadas por el capitalismo temprano y a erigir sistemas de protección social que permitieran avanzar hacia lo que se llamó un "capitalismo civilizado". Con el correr del siglo XX se detectaron también otras numerosas ineficiencias del sistema de mercado, como la inestabilidad financiera, la concentración y manipulación de los mercados cuando había condiciones monopólicas, el engaño a los consumidores y las dificultades para producir bienes de interés público y beneficios sociales no captados adecuadamente por los criterios de la rentabilidad privada.

La ciencia económica reconoció estas deficiencias del funcionamiento de los mercados y elaboró métodos y políticas públicas que las corrigieran. Más recientemente, ante la evidencia de la enorme importancia adquirida por el progreso técnico como factor de crecimiento económico y de competitividad internacional de los países, muchos en desarrollo y, en particular, los del Este Asiático, diseñaron sus estrategias buscando una cooperación más estrecha y sinergias entre los agentes públicos y privados, a fin de aunar esfuerzos que potenciaran la capacidad de crecimiento. Estos esfuerzos dieron origen a la idea de que los mercados deben ser gobernados en la búsqueda del interés social y del crecimiento de las economías.

Los gobiernos de la Concertación asumieron el desafío de impulsar la economía de mercado restaurada por el gobierno militar. Esta decisión tuvo un costo político e ideológico para la coalición, porque los fundamentos doctrinales de los partidos que la conforman miraban con suspicacia al mercado como elemento central de la organización económica. La historia de estas agrupaciones estaba ligada a la lucha contra el capitalismo y el libre mercado y esto vale tanto para los socialistas como para los radicales y democratacristianos. También se daba una situación más concreta: la estructura de mercados vigente al término de la dictadura venía muy sesgada por las privatizaciones efectuadas por el régimen autoritario, privatizaciones estas que eran el fundamento de los nuevos grupos económicos.

Pero estos partidos hicieron una correcta lectura del tiempo histórico y de los errores del pasado en Chile, entendiendo que en las nuevas condiciones tecnológicas, políticas y económicas de fines del siglo XX no había espacio para las planificaciones globales ni para un Estado omnipresente. Una nueva economía de mercado surgía como el paradigma organizativo más apropiado en tiempos de globalización y descentralización, a pesar de su origen deslegitimado por la dictadura militar. La cuestión fue, entonces, cómo evitar que esta economía de mercado continuara avasallando a la sociedad, y a una sociedad que había sufrido los horrores de la dictadura y de la injusticia. Esta tarea no

era fácil, porque equilibrar la lógica del mercado con la de la democracia no era sencillo. Desde la misma preparación de su programa político, el bloque concertacionista enfrentó el gran dilema de revertir las reformas de mercado impuestas por el gobierno militar durante sus 17 años o asumirlas como hechos consumados, aplicándoles los ajustes necesarios y compatibles con un régimen democrático y con las promesas de cambio ofrecidas. Al término del gobierno militar, había una deuda social muy grande. La población en situación de pobreza extrema llegaba casi al 40%. El índice de sueldos y salarios reales era todavía un 8% más bajo que el de 20 años antes, pero el índice de precios de las acciones era varias veces superior, dejando en evidencia los fuertes cambios regresivos en la distribución del ingreso. La inflación se mantenía por encima del 20% anual (un nivel similar a la tradicional en Chile). La promesa democrática iba de la mano con un enfrentamiento decidido de la deuda social, y esto requería cambios. Muchos esperaban el retorno a un fuerte intervencionismo estatal.

Sin embargo, también era claro que el sistema económico chileno estaba experimentando un franco proceso de recuperación y crecimiento. La tasa de crecimiento del PIB se había ido acelerando sostenidamente desde un 3,5%, en 1985, a un 10%, en 1989. Esta última cifra, si bien estuvo inflada por una política económica muy expansiva en vísperas electorales, reflejaba, de todas maneras, una recuperación muy robusta de la economía chilena, mientras que el resto de América Latina aún se debatía bajo los efectos de la crisis de la deuda externa. El desempleo asimismo estaba bajando rápidamente. De un 21,4% en 1985, había caído a un 6,3% en 1989. La tasa de inversión estaba en franca mejoría, desde un 17,7% en 1985 a un 23,5% en 1989.

El primer gobierno concertacionista decidió que no se introducirían cambios sustantivos en el sistema de mercado, consolidado en Chile, pero sí habría ajustes tributarios y sociales para enfrentar la deuda social. Es lo que se llamó la estrategia de "cambio y continuidad". La economía de mercado se había establecido y madurado en el país, no sólo a nivel de la institucionalidad, sino también del comportamiento de los agentes económicos y de la cultura popular. En el ámbito internacional, Chile había ganado una reputación de solvencia y seriedad de sus políticas económicas, que lo hacían acreedor a una serie de beneficios financieros (menores costos financieros para renegociar la deuda externa). Nada de esto era despreciable.

Pero no cabe duda que los partidos de la Concertación debieron hacer un gran cambio ideológico: aceptar la economía de mercado como el eje central de sus estrategias. Históricamente, los partidos de izquierda habían preconizado una injerencia cada vez más profunda del Estado en la economía, lo que culminó con la Unidad Popular, que planteó abiertamente el socialismo para Chile y una estatización muy amplia de las actividades productivas. La Democracia Cristiana, a su vez, nació con una doctrina crítica tanto del capitalismo como del socialismo. Lo primero la hacía desconfiar de la economía de mercado, aunque no al grado de postular la estatización, sino más bien de

promover nuevas formas de organizaciones empresariales y sindicales y de fortalecimiento de la capacidad de dirección económica y social del Estado.[75]

Este cambio ideológico fue facilitado enormemente por las circunstancias internacionales de los 80. Por una parte, el exilio de un gran número de militantes, especialmente de los partidos de izquierda, les permitió conocer y tomar contacto con los países europeos, del este y del oeste. Hubo desilusión con lo que se llamó "socialismos reales", que permitió revalorizar tanto las democracias occidentales como las economías de mercado. Por otra, los movimientos reformistas en los países del Este, que culminaron con la caída de la Unión Soviética y de los regímenes socialistas, terminaron por convencer a la militancia de izquierda de la inviabilidad de reintentar experimentos socialistas de viejo cuño en Chile. Surgieron así los "socialistas renovados", quienes debieron enfrentar no pocas confrontaciones y menoscabos de sus correligionarios, los cuales no tuvieron esas experiencias europeas y se resistían a un abandono de las viejas doctrinas. Estas confrontaciones se reeditaron en los 90, si bien *mutatis mutandi* a las nuevas circunstancias.

El desarrollo político e intelectual de los opositores a la dictadura en el interior del país también contribuyó, y en forma decisiva, a la formulación de alternativas estratégicas. Las protestas de la población en contra de la dictadura con motivo de la crisis financiera de 1982-83 y del alto desempleo fueron la primera manifestación pública de la pérdida del miedo y la disposición a movilizarse. Los partidos políticos democráticos comenzaron a reorganizarse y a constatar la necesidad de prepararse para un eventual gobierno futuro. Los centros intelectuales de investigación social y económica incorporaron en sus agendas el análisis crítico de la situación y el estudio de propuestas alternativas. Un intenso debate intelectual se desarrolló a lo largo de los 80, el cual fue fundamental para el diseño de lo que después sería el programa de la Concertación.[76]

Con todo, había conciencia de que el sistema de mercado adolecía de muchas fallas, insuficiencias e injusticias. En contraste con la visión neo-liberal más extrema, el mantenimiento del sistema de mercado como eje central de la organización económica requería, a juicio de los líderes concertacionistas, un marco institucional y político que debía ser definido a través de las instituciones democráticas, esto es, desde fuera de la economía, aunque considerando sus reglas fundamentales. En contraste con la visión más doctrinaria del neo-liberalismo, que postula la necesidad de la autorregulación automática, con una mínima intervención del Estado, la Concertación reconoció que no existían tales automatismos de mercado a nivel sistémico y, por el contrario,

---

[75] En su tiempo, se habló de la "vía no capitalista de desarrollo".

[76] Un rol destacado tuvieron centros de investigación independientes como la Academia de Humanismo Cristiano, CED, CIEPLAN, FLACSO, PET, SUR, entre otros. De estos centros surgieron los profesionales que asumieron las principales responsabilidades en las políticas públicas en los primeros gobiernos concertacionistas. Un detallado estudio de este proceso realizó Jeffrey Puryear (1994).

se requerían intervenciones para poner límites a los excesos y correctivos a las fallas de los mercados.[77] Además, era importante reconocer que, a pesar del tiempo transcurrido desde los inicios de la dictadura militar, la transformación desde una economía estatizada a otra de libre mercado requería también ajustes culturales, educacionales y productivos que no eran gratuitos. El país estaba ante un cambio paradigmático todavía en curso.

Históricamente este tipo de cambio ha requerido ajustes culturales dolorosos. Así ocurrió con el paso del mercantilismo al capitalismo, de la vida rural agraria a la vida urbana e industrial.[78] Y así está ocurriendo con el tránsito del capitalismo de Estado, protegido, al capitalismo globalizado. Emerge una nueva cultura, la sociedad de la información y del conocimiento basada en una economía de los servicios, que trastorna la cultura industrialista, con puestos de trabajo asegurados, tecnologías rutinizadas y sistemas de producción en gran escala. Durante la transición, se generan miedos, desconfianzas, inseguridades (PNUD, 1998).

Los gobiernos de la Concertación entendieron que esos cambios anticipaban tendencias globales, frente a las cuales lo que correspondía era más bien "civilizar" y "democratizar" este nuevo capitalismo emergente. Por ello asumieron frontalmente el sistema de mercado y su lógica, pero se propusieron desarrollar una nueva institucionalidad económica, que pusiera límites al mercado pero que también lo hiciera más eficiente y dinámico, estimulando la creatividad de los agentes económicos para concurrir a los objetivos del desarrollo nacional. Es lo que se denomina "gobernar el mercado". Esta estrategia se compone de tres aspectos fundamentales: estabilidad macroeconómica para el crecimiento, desarrollo de una institucionalidad reguladora de los mercados y políticas para el aumento de la productividad, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. Desarrollaremos en el próximo capítulo el tema de los principios orientadores para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, y en los siguientes, las reformas a la institucionalidad microeconómica, reguladora de los mercados, y la problemática de las pequeñas y medianas empresas.

77 El tema de las fallas de los mercados se discute en el capítulo VI.

78 Una de las causas económicas de la revolución industrial según los historiadores económicos fueron los cercamientos agrícolas en Inglaterra, durante los siglos XVI al XVIII. Estos tenían por objeto favorecer el desarrollo de la ganadería y la producción de lana, pero también tuvieron el efecto de erradicar de la tierra a masas de campesinos que, desprovistos de los medios de sustento, debieron migrar hacia las ciudades en busca de trabajo. Se facilitó, así, la formación de un mercado del trabajo. En compensación, se formuló la ley de pobres, que le otorgaba subsidios a los pobres. Esta ley fue combatida por David Ricardo como contraria a la lógica del mercado competitivo del trabajo. Pero desde fines del siglo XIX se desarrollaron nuevas instituciones de regulación y protección social.

Tercer eje: una nueva institucionalidad para la equidad social

Un tercer eje central del modelo chileno de economía de mercado ha sido reconciliar el crecimiento de la economía con la equidad social. La gran crítica a la política económica de la dictadura fue el menosprecio de los efectos sociales que tuvieron los ajustes y reformas económicas. Los índices de desigualdad en el Gran Santiago muestran un aumento del Índice Gini desde un 0,51 en 1964-69 a un 0,59 en 1987-90, en tanto la razón entre el quintil más rico de ingresos y el más pobre, se incrementó desde un 14,2 a un 20,4, en los mismos períodos (Repetto, 2005, p. 417).[79] En promedio para el período 1974-89, los salarios reales sufrieron un fuerte ajuste a la baja, alcanzando el 82% del nivel de 1970 y el desempleo un nivel del 18%. El gasto social público de 1989 era el 82% del nivel de 1970 (Ffrench-Davis, 2003a, pp. 38 y 314). En consecuencia, la Concertación se comprometió a abordar frontalmente lo que se llamó la deuda social.

El enfoque estratégico dominante durante los años concertacionistas se ha basado en el concepto de crecimiento económico con equidad. Es un enfoque que ha buscado usar tanto el mercado, a través de la creación de oportunidades de empleos, aumentos de ingresos y acceso a los activos, como la institucionalidad social para compensar a quienes sufren las principales carencias de oportunidades. Esto significaba que no se podía sacrificar ni lo uno ni lo otro. Una pérdida de crecimiento impediría generar los recursos necesarios para solventar la deuda social, aun cuando se contemplara, como de hecho se hizo, una redistribución de ingresos a través de la política tributaria. Pero la equidad debía obtenerse tanto a través del crecimiento como mediante un financiamiento y una institucionalidad social que complementara y fortaleciera la redistribución vía crecimiento y mercado. Arellano (2005a) ha resumido muy bien esta estrategia y los datos básicos. El crecimiento ha tenido una alta prioridad porque es el camino que ha permitido generar recursos para combatir la pobreza y oportunidades para enfrentarla. Según este autor (2005a), para las familias que salieron de la pobreza entre 1990 y 2000, el 90% de su mayor ingreso se explica por el crecimiento de la economía, que permitió aumentar los empleos y los salarios, y sólo el 10% se explica por los subsidios públicos directos. Pero las familias que permanecían en la pobreza en 2000 pudieron mejorar sus ingresos de todos modos en alrededor de 50% (Arellano, op. cit. p. 3).

A su vez, los subsidios públicos a los sectores más pobres fueron posibles por la mayor recaudación, debida al crecimiento (69%) y, en menor proporción (31%), por aumentos de tasas tributarias y control de la evasión. La carga tributaria aumentó entre 1990 y 2005 desde un 15,1% del PIB a un 18,8%, según la

---

[79] En base a las encuestas de empleo de la Universidad de Chile en el Gran Santiago. Ver referencias hechas a este tema en el capítulo I, pp.20-22.

Dirección de Presupuestos. De esta manera, la estrategia de crecimiento con una política fiscal de alta disciplina, más una política social orientada directamente a los grupos más pobres permitieron el importante resultado de disminuir la población en situación de pobreza a la mitad en diez años.

Las políticas sociales, por su parte, han tenido un componente de asistencialismo basado en los subsidios directos (asignaciones familiares, pensiones asistenciales, subsidios al consumo de agua potable, subsidios para la vivienda, por ejemplo), y otro componente, cada vez más importante, de desarrollos institucionales que abren oportunidades para la integración social y que permiten a los grupos beneficiados hacerse más autónomos para generar ingresos y enfrentar las contingencias y riesgos. Desde los años 90, las reformas prioritarias en este sentido han sido las de educación, impulsada desde el gobierno del Presidente Frei y la de salud, implementada por el gobierno del Presidente Lagos. Comenzó la vigencia del seguro de desempleo, destinado a enfrentar la cesantía. Estas políticas sociales han sido respaldadas por un gran aumento del gasto público para esos fines, que Arellano (2005a, p.7) ha estimado en 2,4 veces entre 1990 y 2002. Como porcentaje del PIB el gasto público social aumentó de casi un 13% en 1990 a un 16% en 2002. Pero este gasto público social ha tenido un efecto más importante porque hay una variedad de programas en que el mismo ha sido utilizado para apalancar recursos privados para fines sociales. Esto es, programas en que el Estado dispone de recursos siempre que las familias realicen asimismo su aporte, ya sea obligatoriamente, como en el caso de los servicios de salud que exigen un copago, o voluntariamente, como en los programas de vivienda o mejoramiento de barrios. La suma del gasto público y el gasto privado social, denominada por Arellano "gasto nacional social" aumentó desde casi un 20% en 1990 a un 26,6% del PIB en 2001 (Arellano, 2005a, op. cit., p. 37). Esta es una cifra comparable a la tasa de inversión en capital físico que Chile ha alcanzado recientemente, lo cual significa que el país está invirtiendo tanto en su capacidad física como en sus capacidades humanas.

Para obtener estos resultados, fue fundamental la estrategia de negociación social que llevó a cabo el gobierno del Presidente Aylwin. Aprovechando el momento político y psicológico del inicio de la transición, las autoridades negociaron el Acuerdo Marco con los principales actores sociales para acordar un programa económico y social que compatibilizara crecimiento económico alto y asignación de recursos sustantiva a los objetivos sociales. Ello implicaba obtener concesiones de esos actores: del empresariado, aumento de los impuestos a las empresas, incremento sustantivo del salario mínimo y reconocimiento a los trabajadores de sus derechos a la organización sindical, negociación colectiva y condicionamientos jurídicos para los despidos; de los trabajadores, el compromiso de mantener un clima de baja conflictividad laboral y postergación de otras reivindicaciones, que permitiera fortalecer la confianza de los inversionistas; del gobierno, compromiso con el equilibrio fiscal, estabilidad macroeconómica, pago de la deuda social y aceptación de la institucionalidad

económica establecida.[80] Este Pacto Social tuvo un carácter fundacional y permitió poner en marcha el modelo de una "economía social de mercado".

Los resultados más significativos son la disminución del Índice Gini desde 0,59, ya mencionado, a 0,54 en 1991-96; y de la razón entre los quintiles extremos desde 20,4 a 16,3 en el mismo período (Repetto, 2005, p. 417).[81] El nivel de pobreza absoluta bajó desde el 38% en 1990 a menos de 14% en 2006. El desempleo promedio para 1990-99 cayó a un 7,3%, los salarios reales aumentaron en un 49%, entre 1990 y 2002, y el gasto público social lo hizo en más de un 100% (Ffrench-Davis, op. cit., Cuadro IX.1). Adicionalmente a estas tendencias agregadas, ha habido un intenso desarrollo de la institucionalidad social, para mejorar la cobertura de la población, especialmente de algunos sectores tradicionalmente afectados por la discriminación: mujeres, jóvenes y etnias minoritarias, y también la calidad de la oferta de los programas sociales (Raczynski y Serrano, 2005).

Otro resultado de este aumento del gasto social y su asignación a los grupos más pobres permitió modificar la distribución primaria del ingreso en forma importante. Los estudios de incidencia por quintiles de ingresos del gasto público social muestran que el coeficiente entre el quintil más rico y el más pobre de la distribución del ingreso autónomo se reduce desde un 14,3 a un 7,1 en 2006, una vez que se consideran los subsidios públicos (según MIDEPLAN). Este coeficiente ajustado era de 8,8 en 1990. En palabras más sencillas, la desigualdad existente entre los ingresos originarios de la población se reduce fuertemente cuando a esos ingresos originarios se les agrega el "ingreso equivalente" a las prestaciones sociales del Estado. Desde el punto de vista del bienestar de la población, esta distribución corregida es mucho más relevante. Desde el punto de vista de la capacidad de la gente de ganarse su ingreso en forma autónoma, sigue siendo relevante la desigualdad de ingresos en el origen, y esto es lo que hay que corregir, tanto por dignidad como por eficiencia.

La eficacia de la política económica y social para mejorar el bienestar de los grupos más pobres no se ha limitado sólo al asistencialismo y a los programas sociales. La política macroeconómica, en general, con su alta disciplina y privilegio de la estabilidad financiera, ha tenido también un impacto significativo en aliviar la condición de los más pobres. La inestabilidad financiera y la volatilidad generan desempleo y caídas de ingresos cuando ocurren crisis y *shocks* internacionales. Los pobres son quienes más sufren las consecuencias. El Ministerio de Hacienda ha calculado el impacto sobre la pobreza de las dos graves crisis internacionales que sufrió Chile en los últimos 20 años, la de 1982-1983 y la de 2000-2003. El empeoramiento de las condiciones externas fue levemente superior en 2000 que en 1982, pero, en cambio, el efecto sobre

[80] Una amplia exposición de esta estrategia la ofrecen dos ministros de la época, Foxley (1993) y Cortázar (1993).

[81] Con base en las encuestas de empleo de la Universidad de Chile y para el Gran Santiago.

la pobreza fue diametralmente opuesto entre ambos episodios. Mientras en 1982-83 la pobreza aumentó en un 15%, en 2000-03 disminuyó en un 1,8%. Esto se explica por el distinto manejo que se hizo de la política fiscal y del gasto social entre ambas situaciones (Eyzaguirre 2004, Cuadro 2).

En resumen, las nuevas instituciones democráticas, el gobierno de los mercados, la creación de una red institucional de protección social, una política pública de focalización en los grupos más pobres y el ritmo de crecimiento económico de las últimas dos décadas han hecho posible una disminución sustancial de la pobreza heredada a fines de los años 80. Ha cambiado el nivel de vida de los chilenos en forma sustantiva, como lo revela la información disponible, y este cambio ha beneficiado también a los más pobres. Estos pueden acceder ahora a los bienes y servicios de la modernidad, aun cuando subsisten grandes diferencias en la calidad de muchos de ellos. La comparación de las cifras de los Censos de Población entre 1992 y 2002 da cuenta de estos progresos. El porcentaje de viviendas sin agua o electricidad disminuyó del 20% al 9%. Las viviendas semi-permanentes bajaron de un 9% a un 4%. La disponibilidad de automóviles aumentó del 21% al 32%. La propiedad de un televisor en colores se incrementó de 53% al 87%. La posesión de un refrigerador pasó del 55% de los hogares al 82%. Lo más espectacular ha sido la disponibilidad de un teléfono celular, desde un 1% de los hogares a un 51% (Tironi y otros, 2003; OCDE, 2003, p. 125, con datos del INE).

SEGUNDA PARTE:
La estrategia económica concertacionista

Capítulo V

LOS FUNDAMENTOS MACROECONÓMICOS PARA UNA ECONOMÍA ABIERTA

Después de la Segunda Guerra Mundial, las políticas económicas estaban básicamente formuladas en términos de objetivos finales (pleno empleo, crecimiento del nivel de vida), mientras que desde los años 80 se formulan esencialmente en términos de objetivos intermedios (paridad monetaria, equilibrio fiscal, privatización, flexibilidad de los mercados).

Jean-Paul Fitoussi[82]

En este capítulo se discutirá una de las condiciones más importantes de una economía de mercado: la disciplina macroeconómica. Este es el fundamento del crecimiento sostenido a largo plazo, del aumento de los empleos, de los ingresos y de la disminución de la pobreza. Estos son los objetivos más relevantes que una sociedad moderna le exige a la economía. Pero sobre la macroeconomía convergen también las presiones por aumentar el gasto público desde los diversos sectores de la sociedad. Como la responsabilidad de los gobiernos es asegurar la coherencia global del sistema económico, principal garantía del bien común, esa responsabilidad a menudo significa optar entre distintas urgencias y prioridades que, a su vez, afectan de distinta manera el bienestar de los grupos sociales. Hacer política macroeconómica es, por lo tanto, hacer economía política, buscando la correcta ecuación entre la disciplina sistémica, los estímulos para el crecimiento sostenido a largo plazo y la justicia distributiva. La disciplina macroeconómica es probablemente uno de los resultados más destacados alcanzados por los gobiernos concertacionistas, la cual le ha valido a Chile reconocimiento internacional. En base a esa disciplina ha sido posible lograr un alto crecimiento económico de largo plazo. La gran demanda social vigente es avanzar más en la equidad distributiva, pero ello debe hacerse sin sacrificar la disciplina macroeconómica. Los pobres son los que más sufren con la indisciplina macroeconómica, pero una disciplina exagerada, cuando hay holguras financieras, posterga innecesariamente la satisfacción de necesidades esenciales de los grupos más pobres. Se requiere, pues, un delicado balance entre equilibrio macroeconómico y equidad distributiva, buscando maximizar el beneficio para los sectores más pobres.

---

[82] Jean-Paul Fitoussi, "Globalización, mercado y democracia", PNUD, 2004, p. 351.

La disciplina macroeconómica se logra mediante diversos objetivos intermedios. Una condición esencial para el buen funcionamiento del sistema de mercado es la estabilidad de la moneda y del sistema financiero. Este ha sido un desafío histórico del capitalismo. En el siglo XIX los países adoptaron el régimen monetario del patrón oro para asegurar la estabilidad monetaria y la inserción financiera internacional. Al amarrar el valor de las monedas nacionales al del oro, reconocido internacionalmente como medio de cambio, se aseguraba la estabilidad monetaria y su aceptación por el resto del mundo. Pero este sistema no aseguró la estabilidad de los ingresos y empleos que, en definitiva, es lo que interesa más a la gente común. Cualquier desajuste entre el valor de la moneda en el mercado interno y el de la paridad con el oro, significaba que el desajuste se trasladaba (y se traslada) a desequilibrios en los mercados de bienes y trabajo. Por ejemplo, la salida de oro, cuando su valor externo era superior al valor interno, provocaba escasez de moneda, déficit de demanda, caída de la producción y desempleo. Este conflicto de prioridades no fue resuelto sino hasta bien avanzado el siglo XX cuando los países se independizaron del patrón oro y Lord Keynes propuso un marco conceptual y práctico para las políticas de estabilización de los ingresos y el empleo, demostrando que en períodos fuertemente recesivos no hay ajustes automáticos que garanticen la recuperación. Esto es lo que dio origen a las políticas de pleno empleo. Este marco contemplaba un tratamiento coherente y simultáneo de las políticas monetaria, fiscal y de empleos, a fin de asegurar la estabilidad económica.

Lamentablemente, muchos países, entre ellos Chile, hicieron mal uso de este marco conceptual y las políticas económicas adquirieron un marcado sesgo inflacionario. La prioridad se puso en asegurar el máximo empleo e inversión, aumentando indiscriminadamente el gasto fiscal y la cantidad de dinero en respuesta a demandas que provenían de distintos grupos de interés, pero descuidando los efectos inflacionarios de una mala administración macroeconómica. Es lo que se ha conocido como populismo económico.

Los desequilibrios emergieron de diversas maneras: aumentos sostenidos de los precios, afectando muy negativamente el poder adquisitivo de los salarios, o crecientes desequilibrios de la balanza de pagos, que obligaban a devaluar la moneda o a incurrir en deudas externas, con el tiempo, impagables. Otra consecuencia muy grave, a largo plazo, fue el deterioro de las posibilidades de ahorro e inversión. La incertidumbre sobre los precios futuros afecta negativamente ambas variables, primero porque los ahorrantes ven disminuido el valor real del sacrificio de ahorrar si no cuentan con instrumentos reajustables, como hasta los años 60. Ello desestimula el ahorro y, por lo tanto, el financiamiento para la inversión. Esta última también se afecta negativamente con la inflación, porque hace mucho más difícil calcular los verdaderos retornos. Un error en la estimación de la inflación futura y sus efectos en los precios relativos puede provocar fuertes pérdidas. Más atractivas resultan las inversiones especulativas, que ofrecen altos retornos a corto plazo.

Las consecuencias sociales y políticas de estos desequilibrios no fueron menos visibles. El deterioro del poder adquisitivo de los salarios impulsaba a los trabajadores y sindicatos a demandar ajustes salariales compensatorios, creándose así un ambiente propicio para los conflictos laborales que obligaba a los gobiernos a intervenir. Aquellos trabajadores sin capacidad de organización o representación sufrían la pérdida de sus ingresos reales y el deterioro de sus niveles de vida. Otros se beneficiaban injustamente con la inflación: quienes acumulaban bienes en *stock* o bienes raíces, veían aumentar sus fortunas sin necesidad de mayor esfuerzo. Las devaluaciones también constituían fuente de ganancias para quienes se dedicaban a la especulación en moneda extranjera y a la búsqueda de oportunidades rentísticas. La corrupción estaba a un paso.

Conflictos sociales de diversa envergadura e injusticia social y económica fueron dos graves consecuencias de la indisciplina macroeconómica y de la incapacidad de manejar los desequilibrios. Entre otras causas, la Unidad Popular fue víctima de esta incapacidad, que llegó a sus grados máximos a comienzos de los años 70 (Meller, 1996).

Estas lecciones de la historia fueron muy bien comprendidas por los nuevos líderes de los gobiernos concertacionistas, los que le otorgaron a la estabilidad macroeconómica la máxima prioridad política. Tenían, además, el estímulo del desafío que planteaba la transición democrática de 1990: demostrar que partidos políticos que habían sido protagonistas de los años 60 y 70, podían gobernar eficazmente la macroeconomía, evitando todo desequilibrio que pudiera alentar sospechas de un retorno a las viejas prácticas.

Las nuevas características de la economía globalizada hacen más importante aún la disciplina macroeconómica. Con la abundancia de información en línea sobre las condiciones de las economías, los países son muy vulnerables a los agentes especulativos internacionales. Los especuladores se alimentan de las expectativas de ganancias que pueden obtener ante desequilibrios en mercados tan sensibles como el cambiario y el de capitales. Desequilibrios acumulados en el mercado cambiario, por ejemplo, anticipan una corrección tarde o temprano. Esto estimula a los especuladores a intervenir en ese mercado de modo que el desequilibrio se intensifica y termina finalmente provocando un ajuste doloroso. Generalmente estas situaciones se producen cuando las políticas macroeconómicas no tienen credibilidad ni buena reputación, lo cual significa, en otras palabras, que no son sostenibles en el tiempo. Esto da pábulo para especular en contra de ellas.

Un ejemplo dramático al respecto es el que vivió Argentina durante los años 90, a partir del momento en que el ministro Cavallo anunció la política de tipo de cambio fijo. Para asegurar la credibilidad de esta, el gobierno de ese país le dio rango constitucional. Durante algunos años, los agentes económicos creyeron en ese sistema y Argentina logró buenos resultados en términos de eliminar la hiperinflación y recuperar el crecimiento. Pero el desequilibrio en la cuenta corriente comenzó a crecer, entre otras cosas porque el sector fiscal fue aumentando su déficit. El país se endeudó fuertemente y

tuvo que reprogramar pagos de intereses a futuro. Hacia fines de la década el desequilibrio alcanzó tal magnitud que la credibilidad en la política se perdió y se desató la especulación. Se produjo una confrontación entre el gobierno y los mercados, en que el primero persistió en mantener el tipo de cambio fijo, defendiendo la credibilidad de la política. El desenlace es conocido: definitivamente, el mercado no creyó más en el tipo de cambio fijo y la salida de capitales llegó a tal magnitud que el gobierno no tuvo más alternativa que devaluar. La crisis producida fue desastrosa: inestabilidad política, caída de gobiernos, alto costo social en desempleo y disminución de ingresos, pérdidas financieras y varios años de paralización económica.

La política macroeconómica concertacionista ha buscado los objetivos fundamentales que se mencionaban al comienzo, identificando tres focos específicos: eliminación gradual de la inflación que hacia 1989 era todavía muy alta, disminución, al máximo, de la volatilidad financiera provocada por causas externas o internas, y minimización del riesgo país de modo de poder acceder a los recursos internacionales al mínimo costo. Estos objetivos y focos específicos han requerido una alta coherencia entre las principales políticas de carácter macroeconómico: la fiscal, la monetaria y cambiaria, y la política financiera. La política fiscal se ha regido por el principio del equilibrio fiscal, evitando incurrir en déficit sostenido, para lo cual se ha aplicado el principio básico de que todo aumento de gasto debe tener un financiamiento explícito con base en ingresos tributarios. A partir de 2000 se introdujo el mecanismo de la "regla fiscal estructural", que establece un superávit fiscal de un 1% del PIB en promedio en el mediano plazo. La política monetaria se ha enfocado al control de la inflación mediante la fijación de una meta inflacionaria para cada año y utilización de una tasa de interés para regular la liquidez. Durante la mayor parte de los años 90, esa meta fue una tasa específica, pero desde fines de esa década, se flexibilizó mediante un rango de inflación. Y la política financiera ha buscado perfeccionar la inserción financiera internacional de Chile.

Disciplina fiscal

La política fiscal es uno de los componentes centrales del equilibrio macroeconómico. Ella determina si el balance público provoca efectos expansivos, depresivos o neutros en la actividad económica global. Por cierto, la conveniencia de un determinado tipo de efectos depende de la coyuntura económica. En situaciones recesivas, en que la demanda agregada crece lentamente y a ritmo inferior a la oferta agregada, el sector público puede ejercer un impulso expansivo si su balance de gastos e ingresos es levemente negativo. Lo contrario sucede en situaciones de aceleración de la demanda global. Por cierto, hay otras variables que intervienen, pero los parámetros fundamentales son esos. Por décadas, en el pasado, el sector público contribuyó a generar presiones inflacionarias en Chile por la permanencia de altos déficits. En gran medida,

ello se debió a una falsa concepción del rol de la política fiscal, a la cual se le atribuyeron más responsabilidades de las que podía cumplir y sin que las políticas tributarias se adecuaran en forma correspondiente.

El compromiso de los gobiernos concertacionistas con un crecimiento económico sostenido pero con estabilidad, los motivó a formular una política fiscal disciplinada, regida por el principio de que todos los gastos deben financiarse con ingresos ordinarios, y sólo excepcionalmente recurriendo al crédito. En la práctica, estos gobiernos incluso han buscado disminuir la deuda pública externa, recordando las graves consecuencias del sobreendeudamiento privado de los años 70, que obligó después al Estado a avalar esas deudas. De esta manera, la política fiscal de los 90 y posteriores al 2000 ha podido no sólo generar un excedente fiscal, sino también reducir sustancialmente la deuda externa del Estado. El superávit fiscal promedio desde los 90 es equivalente a un 1% del PIB (sin considerar el período 2005-2006, cuando fue extraordinariamente alto por los excedentes del cobre). Esta cifra es el doble del superávit promedio durante el régimen militar, que sólo llegó al 0,5% del PIB (Landerretche, 2005). La política de superávit fiscal ha permitido también disminuir la deuda neta en dólares del gobierno central, la cual bajó desde alrededor de 10 mil millones de dólares en 1991 a algo menos de 5 mil millones en 2005 (datos del Banco Central).[83] Esta disminución de la deuda externa ha permitido, además, rebajar los gastos financieros del Estado, por intereses sobre la misma. A mediados de la década actual, el Estado chileno se ha convertido en un acreedor internacional, porque los activos internacionales superan a los pasivos.

A partir de 2000 y con el objetivo de asegurarle a los agentes económicos el compromiso fiscal con la estabilidad, el gobierno del Presidente Lagos instauró el modelo del "superávit estructural", que estableció que bajo condiciones de un producto interno bruto equivalente al producto "potencial" y una estimación del precio "normal" del cobre, debía haber un superávit de 1% del PIB a mediano plazo. El sistema opera en base a una proyección del producto potencial y del precio normal del cobre, lo que permite estimar la recaudación fiscal "normal" o estructural. En base a esta recaudación, se proyecta el gasto posible, de modo que quede un 1% de superávit "estructural". Este modelo o regla fiscal, reconocida como una importante innovación económica, cumple tres funciones básicas.

En primer lugar, como se mencionó, garantiza un comportamiento responsable del fisco a largo plazo, evitando variaciones arbitrarias del gasto fiscal. Esta responsabilidad y cumplimiento de la regla fiscal le han dado credibilidad a la política fiscal chilena, ya que le quita incertidumbre a las variaciones anuales del gasto fiscal y proyecta un parámetro fundamental para las decisiones de los agentes económicos, como es la evolución del gasto fiscal permanente.[84]

---

[83] Incluye deuda externa y deuda con el Banco Central en dólares, descontados los activos en dólares.

[84] Marcel (2006a).

La segunda función, es ir acumulando un fondo que le permita al fisco enfrentar compromisos futuros por el pago de las pensiones mínimas solidarias (que irán aumentando progresivamente en los años subsiguientes). Ha habido una controversia sobre si se justifica que la regla sea de un superávit del 1% o debiera ser neutra, es decir, con cero superávit. Quienes objetan la política de superávit sostienen que el ingreso normal de la economía deberá permitir cubrir los compromisos fiscales futuros. La gran bonanza del cobre de 2005-2006 refuerza esta postura, porque el Fisco ha podido acumular un enorme excedente, que permitirá financiar, con sus intereses (ingresos permanentes si esos recursos se invierten bien), muchos compromisos futuros del gobierno.[85]

En tercer lugar, esta política ejerce una influencia anti-cíclica, es decir, provoca estímulos en la economía cuando hay tendencias recesivas, e impone frenos cuando las mismas son muy expansivas. En cada año en particular el gasto programado sigue esa tendencia estructural de mediano plazo, independientemente de que los ingresos efectivamente recaudados sean mayores o menores. Si hay una recesión y el producto efectivo está por debajo de su tendencia normal, los ingresos fiscales serán menores que los gastos, por lo que habrá un pequeño déficit coyuntural. Este déficit será un estímulo reactivador a través de la demanda interna. Lo contrario ocurre en un período muy expansivo, en que se generaría un superávit (como ocurrió en 2005, en que el superávit coyuntural llegó al 4% del PIB[86]).

Un objetivo crecientemente relevante de la política fiscal ha sido suavizar los ciclos económicos. En los años 90 se constituyeron dos instrumentos estabilizadores: el Fondo de Estabilización del Cobre y el Fondo de Estabilización del Petróleo, basados en la idea de que las diferencias de precios anuales de esos productos, con respecto a un promedio de mediano plazo, debían ahorrarse para financiar las diferencias negativas que ocurrieran (por cierto, con signos opuestos para el cobre y el petróleo, respectivamente). Estos fondos permitieron estabilizar los ingresos y gastos relacionados con el comercio de esos *commodities*.

Gracias a la seriedad de la política fiscal y monetaria, la volatilidad chilena en esos años ha sido muy inferior a la de las décadas precedentes. Se ha estimado que el *shock* externo (por caída de las exportaciones, deterioro de los

---

[85] Un grupo de 20 destacados economistas chilenos propusieron en septiembre de 2006 una agenda para el uso de los excedentes del cobre, en la cual sugirieron eliminar el 1% de superávit estructural. Ellos estimaron que entre 2007 y 2010 se podrían generar cerca de US$ 10 mil millones de ingresos fiscales permanentes adicionales, los que propusieron asignar a educación y capacitación, reforma del Estado y rebaja de impuestos. Ver Arrau *et al* (2006). Esta propuesta recibió alta difusión en la prensa local, pero el gobierno reaccionó con cierta distancia, sosteniendo que varias de ellas están contempladas en su agenda. En 2007 el gobierno decidió rebajar el superávit estructural a un 0,5% del PIB.

[86] Resultado de la gran bonanza del cobre en 2005-2006.

términos de intercambio y disminución de las inversiones extranjeras) sufrido por el país después de la crisis asiática (1997-98) y sus secuelas, sólo es comparable a la de 1982-83, años de la crisis de la deuda externa.[87] El Ministerio de Hacienda lleva un Índice de Condiciones Externas que mide la evolución de los términos de intercambio, de las exportaciones no cobre y de los flujos de capitales, respecto de sus niveles "normales". En 2000-2003 el impacto de ese *shock* en Chile fue equivalente a un 4,4% del PIB y muy similar al de 1982-83 pero en relación al crecimiento efectivo del PIB, mientras en 1982-83 el país tuvo una caída de un 8,5%, en 2000-2003 fue posible crecer en un 3%.[88] Las diferencias de impacto sobre la pobreza fueron también notables: en el episodio de los 80 la pobreza aumentó en un 15%, mientras que en 2000-2003 disminuyó en un 1,8%. Esto demuestra que el equilibrio macroeconómico no es sólo una cuestión de tecnócratas, sino que repercute muy significativamente en las condiciones sociales del país.

La carga tributaria

Un tema que ha rondado permanentemente el debate sobre la política fiscal se refiere al nivel de la carga tributaria. Al inicio de la transición democrática, en 1990, el gobierno negoció con la derecha un aumento tributario de un 2% del PIB a fin de financiar el incremento del gasto social. Esa y otras alzas posteriores permitieron elevar la carga tributaria desde un 15,1% en 1990 a un 18,8% del PIB en 2005, según la Dirección de Presupuestos. Un logro importante ha sido la disminución de la evasión a partir de una ley promulgada en 2001, que ha permitido reducirla desde un 24% de las recaudaciones en 2000 al 18% en 2005, lo cual, en términos de dinero, se ha traducido en 2.900 millones de dólares más que habrá recibido el fisco entre esos años. Esta disminución de la evasión ha resultado superior en un 26% a la meta propuesta por el Servicio de Impuestos Internos.[89] El aumento del superávit y una situación fiscal holgada, como la de 2005-2006, han estimulado a la derecha a argumentar la necesidad de disminuir el nivel de la carga tributaria, por los posibles efectos negativos que tendría sobre el ahorro y la inversión.[90]

Desde sectores de izquierda se plantea, por el contrario, la necesidad de aumentar la carga tributaria para dar un nuevo salto en los programas

---

[87] Eyzaguirre (2004), p. 55.

[88] Eyzaguirre, ibíd.

[89] Entrevista al Director del SII Juan Toro, diario *La Tercera*, 29 de enero de 2006, p. 34.

[90] De Gregorio (2005) sostiene que el actual nivel de la carga tributaria no ha sido inhibitorio del crecimiento. A su juicio (p. 29), la evidencia empírica sugiere que una disminución de impuestos a las utilidades de las empresas no tendría un efecto apreciable en aumentar la inversión y el crecimiento.

sociales, sobre todo en relación a educación, salud y seguridad social, cuyas reformas están en marcha y requieren recursos adicionales. A menudo se compara la carga tributaria chilena con la de países desarrollados, especialmente europeos, que superan el 30 y el 40% de sus ingresos. Pero esta comparación adolece del problema de que las bases a las cuales se aplican los impuestos son muy diferentes. Aparte del ingreso per cápita mucho más bajo de Chile, aquí son muy pocos los contribuyentes que efectivamente pagan impuestos directos. Debido a la alta desigualdad social, más del 82% de ellos está exento del pago de impuestos directos. Un 12% de los mismos aporta el 8% de la recaudación, lo que implica que sólo un 6% contribuye con el 92% de la recaudación.[91] Por cierto, uno de los impuestos que más aporta a la recaudación total es el IVA, el cual recae sobre toda la población. Por su facilidad de cobro ha sido el impuesto favorito de los gobiernos, incluido el de la Presidenta Bachelet, quien decidió mantener en forma definitiva la tasa de 19% a comienzos de su gobierno.

En todo caso, si se evalúa el tamaño relativo del gobierno de acuerdo a la relación entre el gasto total del mismo y el PIB, por una parte, y los niveles del PIB per cápita en una comparación internacional, Chile aparece por debajo de lo que sería un nivel "normal" de carga tributaria.[92] Esto significa que, de acuerdo a su PIB per cápita, Chile tendría espacio para un nivel de carga y gasto fiscal mucho más alto. Pero otra cosa es el espacio político, el cual ha sido muy estrecho para esos fines. De aquí que la propuesta de aumentar la carga tributaria relativa no ha encontrado suficiente respaldo en los gobiernos concertacionistas.[93] Se ha estimado también que incrementos de las tasas tributarias a las rentas no son muy eficaces para mejorar la recaudación, porque los grupos de altos ingresos tienen muchos mecanismos para evadir o eludir, como se mencionaba más arriba. En cambio, los aumentos de tasas al impuesto a la renta afectan principalmente a trabajadores dependientes de ingresos medios y altos, que no pueden eludir como sí lo hacen sectores independientes de altos ingresos. Por último, en la coyuntura macroeconómica de 2005-2006, de gran bonanza del cobre y un elevado superávit fiscal, el tema de la carga tributaria ha perdido importancia relativa frente a la cuestión de cómo administrar los

---

91 Ver información de *El Mercurio*, 8 de diciembre de 2005, p. C3, con datos del Servicio de Impuestos Internos. Pero tampoco se debe ignorar que el 10% más rico de la población percibe más del 40% del ingreso total.

92 De Gregorio (2005, op. cit.). El gasto total del gobierno general como proporción del PIB ha fluctuado entre 17 y 21%. En 1990 fue de 19,7%, pero en 2005 llegó a 18,3%, según la Dirección de Presupuestos.

93 Un cambio de percepción importante al respecto es la señal pública que transmitieron los ex Presidentes Aylwin y Lagos en enero de 2007, en cuanto a la posibilidad de aumentar la carga tributaria para mejorar la protección social. El ministro de Hacienda Velasco descartó de plano esa opción durante la administración de la Presidenta Bachelet.

mayores ahorros fiscales de modo de generar mayores ingresos permanentes, que es lo que verdaderamente importa.[94]

Con todo, la cuestión de la "evasión legal" sigue vigente en el debate tributario, al comprobarse que existe una legislación que permite eludir impuestos injustamente a través de variados subterfugios. El más utilizado es el de la constitución de sociedades de inversión, que permite trasladar gastos personales a costos de la sociedad, con lo cual se rebaja el impuesto directo a pagar acogiéndose a una tasa menor del 17% (sobre utilidades a las empresas), en vez de la tasa personal del impuesto global complementario, que puede ser mucho más alta en el caso de sectores de altos ingresos. Otro mecanismo de elusión es la compra de sociedades con pérdidas, ya que con la fusión se permite compensar las ganancias con las pérdidas acumuladas. Estos mecanismos de elusión no deben confundirse con las exenciones tributarias establecidas para estimular el ahorro y la inversión, cuando estas se usan correctamente. El problema de la elusión es el uso abusivo de exenciones en situaciones que no corresponden.

Por todo esto, se ha ido asentando la idea de que el sistema tributario debe simplificarse para evitar estos abusos, para ayudar a los contribuyentes a cumplir sus obligaciones y para poner los incentivos donde deben estar, esto es, para estimular la inversión real, la formación de capital humano y la innovación.[95] Hay consenso también en continuar perfeccionando el control tributario, disminuyendo la evasión y la elusión. La necesidad de aumentar la recaudación fiscal sigue presente porque el Estado está asumiendo compromisos sociales permanentes, como los derivados de la nueva reforma previsional que aumentará las pensiones mínimas, el financiamiento adicional para la reforma de la salud (plan AUGE) y el mejoramiento de la calidad de la educación. Está claro que el gasto fiscal social es uno de los principales mecanismos redistributivos, ya que permite disminuir la proporción entre los ingresos del quintil más rico y el quintil más pobre a la mitad, desde un factor de 14 (antes de gastos sociales) a 7 (después de gastos sociales).

Esta coyuntura ha estimulado a la derecha a doblar sus esfuerzos por reducir la carga tributaria, duciendo los excedentes fiscales. Esto sucedió en la bonanza salitrera, cuando disminuyó fuertenente la carga tributaria interna, con las consecuencias conocidas de la "frustración del desarrollo", n palabras de Aníbal Pinto, cuando se revirtió la bonanza externa. Lo que sí se justifica plenamente s aprovechar la coyuntura de bonanza fiscal para revisar la estructura tributaria desde el punto de ista de la eficiencia. Hay impuestos ineficientes, como el de timbres y estampillas, que aumentan los ostos financieros de transacción y afectan negativamente a las pequeñas empresas.

Repetto (2005b), p. B2.

La política monetaria

La política monetaria es parte esencial de la estrategia macroeconómica, porque tiene directa incidencia en la inflación, el sistema de pagos (funcionamiento del mercado crediticio y de capitales) y la balanza de pagos. La administración de la política monetaria está a cargo del Banco Central, cuya autonomía, establecida a fines del régimen militar, fue inicialmente muy discutida por los técnicos de la Concertación, por el riesgo de que se produjera una incoherencia entre las decisiones de esta institución respecto de la política monetaria y las decisiones del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, en la práctica estas dos autoridades han tenido una buena coordinación e intercambio de información, que han impedido contradicciones serias. Ello se puede explicar por varias razones: la formación académica común de los responsables de estas instituciones, la aceptación de los principios rectores de la política macroeconómica a los que se aludía antes, independientemente de las filiaciones partidarias, un sentido de responsabilidad compartida de lo que está en juego desde el punto de vista del desarrollo del país y de los traumas del pasado.

El vínculo entre las políticas fiscal y monetaria surge porque mientras la primera debe administrar el gasto público en función de las metas económicas y sociales del gobierno y, por lo tanto, afecta la demanda agregada, el Banco Central tiene la responsabilidad por la meta de inflación, para lo cual debe atender a que las presiones de demanda agregada estén alineadas dentro de las capacidades de la oferta global. De no producirse esta alineación, el Banco Central debe recurrir al instrumento principal que tiene: la tasa de interés de referencia para el sistema crediticio. Esta tasa, también denominada tasa de política monetaria, es la que aplica a las operaciones interbancarias diariamente. En base a ella, los bancos determinan libremente sus tasas para distintos plazos, según las condiciones del mercado, reflejadas en las mesas de dinero (balances diarios de los bancos sobre entradas y salidas de dinero). Presiones excesivas de demanda inducen al Banco Central a aumentar la tasa de interés y viceversa. De aquí surge que, si los objetivos de ambas autoridades no son coherentes, por ejemplo si el gobierno quisiera expandir el gasto fiscal por encima de las capacidades de oferta, el Banco Central va a encarecer el costo del crédito a fin de que el sector privado modere su gasto. Como la inversión privada es el componente de demanda más sensible al costo del crédito, lo que ocurre usualmente es que se afecta el crecimiento de la economía. Si la intención del gobierno al expandir su gasto es estimular el crecimiento, el aumento de la tasa de interés producirá el efecto contrario y probablemente ambos objetivos se neutralizarán mutuamente. Este panorama se complica cuando, además, hay otras variables que inciden en la inflación, como presiones de costos, depreciación cambiaria o *shocks* internacionales de precios.

Durante los 90, la política monetaria se rigió por el principio de fijar una meta precisa de inflación, la cual iría descendiendo gradualmente año a año. Esta meta y su cumplimiento, eran necesarias para que el Banco Central

ganara en credibilidad ante el mercado financiero respecto de sus políticas. A comienzos de ese período, la inflación era todavía de dos dígitos (27% en 1990), pasando a ser de uno a mediados de esa década (en 1994 fue de 8,9%). A fines de esos años, se reemplazó la meta fija por un rango entre 2 y 4% anual, lo cual permitió darle más flexibilidad a la política monetaria y evitar los problemas de credibilidad por incumplimientos de una meta tan rígida.* Mientras la inflación se mantuvo alta y el gasto agregado también fue aumentando rápidamente, el Banco Central siguió una política relativamente conservadora, con tasas altas de interés. Esta situación culminó con la crisis asiática de 1998.

La situación en esa coyuntura se deterioró por el efecto contagio que provocó esa crisis en América Latina, incidiendo negativamente en los ingresos de capitales externos. En Chile se estaba produciendo también una descoordinación entre la política fiscal y la política monetaria. Entre 1995 y 1997 la economía se había sobrecalentado, con un crecimiento de la demanda agregada promedio del orden del 10% por año, en parte influido también por el fuerte aumento de las entradas de capitales. Pero el ahorro nacional se deterioró y el gobierno incurrió en un pequeño déficit fiscal. Se produjo una disminución de reservas internacionales y una depreciación del peso, que hasta entonces se había estado apreciando. El Banco Central estimó necesario encarecer el crédito, pero ante la persistencia del deterioro de la situación, en 1998 aumentó fuertemente la tasa de interés a 14% real durante un breve tiempo. Esta fue una sobrerreacción del Banco, que indujo una crisis interna más allá de lo necesario. La situación financiera de las pequeñas empresas empeoró gravemente, ya que estas, al no poder pagar sus créditos, debieron sobrendeudarse y adquirir un pasivo que les ha pesado durante muchos años.

La política de tipo de cambio también es responsabilidad del Banco Central, ya que incide directamente en la situación de pagos internacionales y en la evolución de las reservas internacionales. Pero es una variable estrechamente relacionada con la tasa de interés, lo cual le hace difícil al Banco administrar simultáneamente estas dos variables. Altas tasas de interés estimulan la entrada de capitales. Si hay un tipo de cambio fijo (aun con una pequeña banda de flotación libre), el Banco Central debe comprar las divisas que se ofrecen en el mercado, expandir sus reservas internacionales y aumentar la cantidad de dinero, con posible aumento de la inflación. El tipo de cambio real se deteriora. El tipo de cambio real es la resultante del tipo de cambio observado, nominal, ajustado por la relación entre la inflación externa y la inflación interna. Desde otro punto de vista, equivale a la relación entre los precios de los bienes transables y de los bienes no transables. En cambio, con tipo de cambio flotante, el

* El Informe de Política Monetaria del Banco Central, que se publica trimestralmente, contribuyó a hacer más transparentes los objetivos de la política monetaria y a hacer públicas las condiciones macroeconómicas en forma detallada.

Banco Central no se obliga a comprar divisas y deja que el mercado se ajuste. Queda libre para administrar la tasa de interés en función de la inflación.

Esto quedó en evidencia durante la mayor parte de los años 90. La política de tasas de interés relativamente altas fue un estímulo para una fuerte entrada de capitales externos, que veían posibilidades de una buena rentabilidad en la economía chilena. De esa manera, se acumularon las reservas internacionales presionando hacia una expansión monetaria que el Banco no deseaba, ya que esto, a su vez, estimula el gasto interno, especialmente en bienes y servicios no transables (por ejemplo, compras de bienes raíces). Otra consecuencia fue el deterioro del tipo de cambio real (apreciación de la moneda nacional), situación favorable para el control de la inflación, pero desfavorable para las exportaciones. Aunque esa institución mantuvo una pequeña banda de libre flotación en torno al tipo de cambio nominal fijado, el valor de mercado de las divisas se fue al piso de la banda por la abundancia de moneda extranjera, obligando al Banco Central a acumular las correspondientes reservas internacionales. El peso se apreció en términos reales y en forma sostenida hasta 1998.

Por otra parte, para contrarrestar la expansión monetaria, el Banco Central tenía que expandir su oferta de pagarés, lo que a su vez le impedía bajar la tasa de interés de referencia. Fue un verdadero círculo vicioso o trampa de la política cambiaria, en que el Banco no podía bajar las tasas, para mantener a raya la expansión del dinero, pero con eso y con expectativas de caída de la inflación y del tipo de cambio real, estimulaba aún más la entrada de capitales, especialmente de corto plazo, para ganar la diferencia con las tasas de interés en países desarrollados. Esto exacerbaba el problema. Ciertamente la baja de la inflación, gracias a la apreciación del peso, tuvo un efecto positivo, pero desde el punto de vista del modelo de crecimiento, basado en las exportaciones, fue una mala señal.

Este conflicto estuvo presente durante casi todos los 90, lo que indujo al Banco Central a liberalizar el mercado de divisas y permitir la libre flotación en 1999. La holgada situación de reservas internacionales y la buena reputación internacional de la política macroeconómica chilena garantizaban un bajo riesgo de ataques especulativos. Esta política rompió el círculo vicioso, porque transfirió al mercado la determinación del precio de la divisa, permitiéndole al Banco Central desligarse del manejo cambiario y concentrarse en la tasa de interés, como variable de política, en función de las necesidades del ciclo económico. Con la libre flotación se evitó tener que seguir acumulando reservas internacionales y presionar la tasa de interés al alza. Mientras duraron los efectos de la crisis asiática, el precio del dólar subió fuertemente, revirtiendo la tendencia de los 90. Pero, a partir de 2004, restauradas las condiciones de relativa normalidad, nuevamente el tipo de cambio real empezó a disminuir, llegando a niveles mínimos (a comienzos de 2006 bordeó los 500 pesos por dólar). Desde sectores empresariales se generó una presión sobre el Banco Central para intervenir y poner freno a esa caída, pero esta institución se resistió a hacerlo, tanto para no romper el modelo cambiario de libre flotación, como

para no introducir ruidos en las expectativas del mercado. Además, se ha considerado que se trata de un efecto coyuntural provocado por el alto precio del cobre, el cual no se sostendría a mediano plazo.[97]

Más allá de la cuestión coyuntural, el problema de fondo que se plantea es si la autoridad monetaria puede intervenir eficazmente en un mercado tan sensible como el de las divisas, con el objeto de obtener un determinado nivel de su precio. Dicho en un lenguaje favorito de los expertos financieros, ¿puede la autoridad ganarle al mercado? ¿Puede la autoridad influir en el precio de mercado de la divisa? En los 80 se popularizó la teoría de las expectativas racionales, que sostenía que los agentes económicos racionales están plenamente informados sobre los factores que inciden en un determinado mercado. Por lo tanto, sus decisiones se basan en esa información, lo que hace que los precios converjan hacia los precios de equilibrio del mercado. Las intervenciones de las autoridades pueden modificar puntualmente las variables de mercado (precios o cantidades) pero, en ningún caso, pueden hacerlo en forma permanente, porque los individuos se adaptan a las nuevas circunstancias. Las autoridades no le pueden ganar al mercado, salvo si actúan por sorpresa y en forma esporádica. En el caso del mercado de divisas, una intervención directa mediante compras de dólares por el Banco Central para hacer subir su precio, por ejemplo, crearía expectativas de que, tarde o temprano, el precio se revertiría a la baja, si los factores fundamentales que influyen siguen operando. Por lo tanto, si los agentes esperaran que a futuro el precio sea más bajo que el precio influido por la autoridad, ¿por qué habrían de comprar dólares hoy si mañana bajarán?

Esta teoría fue cuestionada en sus comienzos, por el supuesto de que los agentes están plenamente informados. Se planteó que esto no es así, hay mucha incertidumbre y en cualquier momento hay agentes más optimistas y otros más pesimistas, que evalúan de distinta manera las intervenciones de las autoridades. Esto daría pie a la posibilidad de intervenciones exitosas. Sin embargo, la gran abundancia de información que existe actualmente y la estrecha y rápida comunicación entre los mercados y los países, le ha dado más fuerza al supuesto de agentes bien informados, por lo menos aquellos con mayor poder financiero que tienen un peso gravitante en el mercado.

Lo anterior no significa que la autoridad no pueda tener algún tipo de intervención. Lo que se descarta es la intervención directa sobre el precio o las cantidades de divisas transadas, pero no aquella que puede modificar otras variables relevantes que actúan en forma más indirecta y a través del mercado. Regulaciones sobre los movimientos de capital (por ejemplo, margen de autorización para que los fondos de pensiones hagan inversiones

---

[97] A lo largo de 2006 se afirmó la idea de que el alto precio del cobre podría permanecer a mediano plazo. El gobierno ha sido más activo al respecto, al definir una política de inversión de los excedentes del cobre en el exterior y así, no presionar el mercado cambiario.

financieras fuera del país, la programación de transacciones en divisas de empresas públicas como CODELCO o el Banco del Estado, la constitución de Fondos de Estabilización en moneda extranjera) o la regulación de la tasa de interés, instrumento que maneja del Banco Central, tienen incidencia sobre el mercado de divisas y, a través de ellas, sobre su precio. Pero la mayoría de estas intervenciones (excepto la tasa de interés) escapan al ámbito de responsabilidades del Banco Central y son más bien resortes del gobierno o sus empresas. Una política de tasas de interés relativamente bajas, en un contexto de abundancia de capitales, evitaría la excesiva apreciación del peso chileno, pero podría ser conflictiva con el objetivo de mantener a raya la inflación. Este es el *trade-off* básico que enfrenta el Banco Central, el cual se ve ciertamente muy influido por la percepción que tengan los responsables de la decisión, vale decir, los consejeros del Banco y el panel de expertos que los asesora.

La economía chilena sigue siendo vulnerable a algunos precios de *commodities* internacionales como el cobre o el petróleo y, por lo tanto, la inestabilidad de estos mercados tiende a reflejarse directamente en *shocks* financieros (positivos o negativos) que alteran la trayectoria del crecimiento económico. Aquí hay un campo de políticas que requiere innovaciones financieras que permitan estabilizar los efectos internos. Desde el punto de vista del crecimiento a largo plazo, se requiere una estabilidad mínima en parámetros tan fundamentales para la inversión como el tipo de cambio real y la tasa de interés (Ffrench-Davis, 2003a).

Aparte de la reforma cambiaria de 1999, el Banco Central introdujo otra innovación en su política monetaria, como la "nominalización" de la tasa de interés en 2001. La política vigente era fijar las tasas de interés en términos reales, es decir, en unidades de fomento más una tasa real. Considerando que la inflación estaba suficientemente reducida, que la política de fijar tasas reales provocaba mayor volatilidad en las tasas nominales (en función de las variaciones de la inflación mensual) y dificultaba las comparaciones internacionales de los inversionistas, el instituto emisor procedió a eliminar la unidad de fomento como instrumento de referencia para su política de tasas de interés. Un problema que tiene la nominalización es que cambios inesperados de la tasa de inflación pueden provocar variaciones pro-cíclicas de la tasa de interés real. Por ejemplo, una menor inflación provocada por debilidad de la demanda significa que aumenta transitoriamente la tasa de interés real, profundizando la debilidad de la demanda. Esto obliga al Banco Central a actuar con mucha agilidad para ajustar la tasa nominal de acuerdo a las circunstancias requeridas. Esto se ha venido haciendo en los años recientes, en que el Consejo del Banco se asesora con un panel de expertos que evalúan sistemáticamente las condiciones del sistema monetario.

La inserción financiera internacional obliga a las autoridades financieras a actuar dentro de parámetros de evaluación del riesgo-país. La alta movilidad de los capitales se sustenta en una evaluación rigurosa de los riesgos de los países, para lo cual se ha desarrollado un mercado de evaluadores de riesgos (actividad altamente rentable por lo demás). Estos califican la calidad financiera de empresas y gobiernos, y sus títulos de deuda, lo que incide en la capacidad de transar bonos en los mercados. Entre los criterios de evaluación macroeconómica se consideran las tasas de crecimiento del producto y de las exportaciones, los déficits en cuenta corriente y cuentas fiscales, las tasas de inflación, etc. El riesgo país incorpora también parámetros políticos, como estabilidad de los gobiernos, grados de apoyo, políticas orientadas a los inversionistas extranjeros. El riesgo país así determinado es decisivo en los niveles de *spread* o márgenes en las tasas que los países deben pagar por la colocación de bonos soberanos, con respecto a las tasas que pagan los bonos norteamericanos. Un país con alto nivel de riesgo queda en muy malas condiciones para colocar títulos de deuda en el exterior, lo que significa concretamente menores posibilidades de financiamiento externo, a menos que pague muy altas tasas de interés. Este indicador se ha convertido en una verdadera brújula para las decisiones de los ministros de Hacienda, que no desean ver restringidas sus posibilidades de acceso a los recursos externos.

Esta restricción que impone el mercado financiero internacional es vista por muchos como una limitación a la soberanía nacional para definir las políticas macroeconómicas. Efectivamente, es una limitación, como muchas otras derivadas de la globalización. Esta restricción proviene fundamentalmente del hecho de que el capital es un factor con alta movilidad internacional, por lo cual puede desplazarse hacia países en fases de expansión y desde otros que enfrentan crisis y devaluaciones eventuales. Un país que desea privilegiar una política expansiva de la inversión o aumento del empleo no puede dejar de considerar los efectos que tal política tiene en las evaluaciones de riesgos que se hagan en el exterior. Si ella implicara un deterioro de esa evaluación, las autoridades podrían verse inhibidas de aplicar tal política. El problema está en que no siempre estas mediciones de riesgo se basan estrictamente en criterios técnicos o considerando las estrategias de largo plazo de los países. En la medida que estén sesgadas por criterios de corto plazo o por las rentabilidades accionarias o, como dice Joseph Stiglitz, por los intereses de Wall Street, estaríamos en presencia de distorsiones inaceptables.

Con el objeto de disminuir el riesgo de la volatilidad de los movimientos de capitales financieros, el Banco Central implementó a mediados de los 90 una política de encarecimiento de las entradas de capitales de corto plazo. Para esto se usó un encaje y una tasa tributaria a esos ingresos (Ffrench-Davis, 2003a). Esta política contribuyó en forma importante a disminuir la volatilidad

financiera en los 90, cuando este factor afectó fuertemente las principales economías de América Latina, especialmente México y Argentina.

Adicionalmente, en el caso de Chile, la alta disciplina fiscal de los gobiernos concertacionistas le ha valido calificaciones de riesgo país muy positivas, lo que ha permitido que los bonos soberanos colocados tengan que pagar muy bajos márgenes. La paradoja es que precisamente por la alta disciplina fiscal, los gobiernos concertacionistas no han necesitado recurrir con demasiada frecuencia a los mercados de bonos, por lo que esta restricción no ha tenido mayor vigencia para Chile.

El nuevo diseño de políticas se completó en 2001 con otras dos innovaciones importantes: la liberalización de la cuenta de capitales por parte del Banco Central y la reforma al mercado de capitales propiciada por el Ministerio de Hacienda.

La liberalización de la cuenta de capitales tuvo por objeto eliminar el encaje a los flujos de capitales de corto plazo. Como se señaló, esta política se había implantado en el período del gran auge de las inversiones extranjeras, y su objetivo era desincentivar las inversiones especulativas que generaban efectos pro-cíclicos en la economía. Aunque el nivel del encaje, originalmente de un 30%, se había llevado a cero, cuando se produjo la crisis asiática y las inversiones extranjeras escasearon, el instrumento se mantenía aún vigente. Con su eliminación, el Banco Central quiso dar una señal de compromiso mayor con la liberalización financiera. Otras medidas complementarias fueron la eliminación de las autorizaciones previas a las entradas y salidas de capitales, las que, en adelante, sólo deberían ser informadas, y la supresión de algunas restricciones vigentes a las empresas para endeudarse en el exterior.

La segunda innovación fue la reforma al mercado de capitales anunciada por el ministro de Hacienda en abril de 2001. Esta reforma era esperada por el sector financiero, el cual sostenía que la institucionalidad financiera chilena se estaba quedando atrasada en comparación con otras economías de la región.[96] La reforma tuvo por objetivo eliminar la segmentación que se producía en el mercado de capitales, al discriminar a las pequeñas y medianas empresas, las que normalmente no pueden acceder a los mercados de deudas y acciones. Un segundo objetivo fue estimular el ahorro voluntario, que a lo largo de los 90 tendió a estancarse y aún a disminuir, como proporción del PIB. La reforma flexibilizó la operación de los fondos mutuos, diversificó los incentivos de las AFPs para sus carteras de inversión, permitió la creación

* No está de más recordar que a menudo, en los 90, diversos dirigentes empresariales y algunos economistas compararon desfavorablemente las restricciones al financiamiento externo de Chile con la mayor liberalidad de Argentina. Se sostuvo con insistencia en esos años que Argentina estaba aventajando a Chile en la reforma de la institucionalidad financiera. A la vista de los resultados posteriores, que llevaron a Argentina a una crisis económica gravísima en 2001-2003, es notorio que la prudencia de las autoridades económicas chilenas fue fundamental para proteger al país de desequilibrios que después se podrían haber lamentado.

de los llamados multifondos de pensiones, destinados a introducir opciones de fondos con riesgos más altos y mayores rentabilidades esperadas para los cotizantes, creó incentivos tributarios para el ahorro previsional voluntario y una bolsa para empresas emergentes, entre otros instrumentos. Esta reforma debía complementarse con lo que se denominó "reforma al mercado de capitales 2", que se orientaría especialmente a desarrollar los instrumentos de capital de riesgo y generar incentivos para la creación de empresas basadas en capital humano. Pero esta reforma aún no se implementaba en 2006.

Estas dos reformas de políticas financieras son de gran importancia, porque contribuyen a profundizar la liberalización financiera de Chile, su integración al mercado internacional de capitales, la diversificación de instrumentos financieros, como los derivados para enfrentar el riesgo de volatilidad y la flexibilización del acceso de las empresas al financiamiento de largo plazo y capital de riesgo. Estas reformas eran largamente esperadas por el sector privado. Su anuncio y la celeridad que el gobierno le dio a la tramitación de la reforma al mercado de capitales, fueron señales que confirmaron la opción gubernamental por la mayor liberalización de la economía y el perfeccionamiento y diversificación del mercado de capitales.

El supuesto general de estas innovaciones en el mercado financiero es que una mayor integración financiera de la economía chilena al resto del mundo, la mayor diversidad de instrumentos y una mayor flexibilidad para ingresar y sacar capitales del país, deberían contribuir a impulsar el ahorro y la inversión, los cuales se habrían estancado. Esta decisión de política implicó un cierre del debate producido a fines de los 90 sobre la conveniencia o no de profundizar la integración financiera. Como se señaló, este debate había surgido por la experiencia de países como México y los del Este Asiático, que incurrieron en riesgos excesivos de apertura financiera, sobre todo a corto plazo, y sufrieron las consecuencias de los ataques financieros cuando se produjeron las crisis. Chile había mantenido restricciones significativas y ello contribuyó a evitar las fugas de capitales en los períodos críticos. Sin embargo, una opinión creciente de los economistas y de los gobiernos es que esas restricciones perdían utilidad si se mantenían en forma permanente, ya que los mercados siempre encuentran la manera de usar resquicios para evadir los controles. Además, la calidad de la política macroeconómica resulta mucho más relevante para evitar ataques especulativos.

Este debate se puede analizar desde dos perspectivas. Por una parte, está el punto de vista de la consistencia de las políticas nacionales con las reglas del capitalismo internacional. Chile ha asumido una economía de mercado, capitalista y plenamente integrada a la economía mundial. Una de las reglas básicas de este sistema es la perfecta movilidad de los capitales.[98] Esta movilidad es la que

[98] Que debiera tener su contrapartida en la perfecta movilidad del trabajo, a la que sí se oponen los países desarrollados.

aseguraría la mayor eficiencia de la asignación de recursos, porque los capitales se mueven buscando maximizar sus tasas de utilidad. Además, la libertad de entrada y salida de los mismos, generaría también la confianza que necesitan los inversionistas. Un país que genera políticas ineficientes, en primer lugar estimularía la salida de capitales, pero si hay restricciones para su salida, tampoco habría incentivos para su entrada. Por lo tanto, la plena integración financiera internacional tendría un doble beneficio: a la vez que forzaría a los gobiernos a disciplinar las políticas macroeconómicas, generando una primera condición para un alto crecimiento, estimularía el ingreso de capitales y el aumento de la tasa de inversión.

Un segundo punto de vista reconoce que el capitalismo internacional tiene sus reglas, pero también incorpora la idea de que no hay un solo tipo de capitalismo, ni tampoco hay evidencia histórica suficiente que avale una asociación estrecha entre un determinado modelo institucional y el crecimiento económico. Por mencionar algunos ejemplos, China, sin ser un país capitalista, aunque introduciendo segmentos de este tipo en su economía, ha logrado un crecimiento espectacular en la última década. Los países del Este Asiático, entre los años 60 y los 80, lograron una industrialización intensiva y reconocidamente exitosa, con políticas industriales activas.[100] En Europa, los países nórdicos, por su parte, también superaron su condición de economías periféricas, gracias a un sistema de economías comercialmente abiertas, pero con regulaciones financieras y un activo Estado de Bienestar. En los 90 la economía liberal de Estados Unidos se convirtió en el nuevo paradigma del crecimiento, pero, a partir de las nuevas circunstancias internacionales, incluyendo la formación de la Unión Europea, es difícil predecir qué modelo será más exitoso en el largo plazo.

La implicancia es que una postura más pragmática que teórica (e ideológica) no debiera aferrarse a un modelo institucional único. Además, tratándose del mercado internacional de capitales se requiere extrema cautela. Es un mercado que ha crecido fuera de toda proporción en relación a la producción mundial y es de una altísima volatilidad.[101] Connotados financistas internacionales como George Soros y destacados economistas como Paul Krugman y Joseph Stiglitz advierten sobre los riesgos de una exposición excesiva e irresponsable a la volatilidad del mercado de capitales. El debate sobre la llamada "arquitectura financiera internacional" es una señal elocuente de que los países emergentes enfrentan serios riesgos desestabilizadores, derivados de ataques especulativos que, a veces, no tienen más objetivo que

---

[100] Sin embargo, en la literatura no está zanjada la discusión sobre si la causa principal del éxito económico de esos países fueron las políticas industriales o las buenas políticas macroeconómicas.

[101] La proporción entre las transacciones internacionales de acciones y bonos y el producto interno bruto creció en Estados Unidos desde un 2,8% en 1970 a un 135,3% en 1995 y, en Alemania, desde un 3,3% a un 169,4% entre las mismas fechas. Ver Meller (2001), Cuadro N° 5, con datos del FMI.

inducir condiciones favorables a la maximización de utilidades en el corto plazo, pero que pueden ser devastadoras en el largo plazo. En ese debate se plantea la necesidad de regulaciones y acuerdos internacionales que ayuden a evitar la desestabilización que puede provocar la salida masiva de capitales de un país. Por cierto, se reconoce que un primer factor fundamental es la responsabilidad y disciplina interna de las políticas macroeconómicas, pero no se descartan los riesgos derivados de dinámicas perversas del mercado financiero internacional.[102]

Un nuevo marco estructural de la macroeconomía chilena

A fines de 2006 se produjo inquietud y polémica en el mundo de la economía política por la declinación de la tasa de crecimiento. Los pronósticos de comienzos de año debieron ajustarse a la baja ante la evidencia de que la economía perdía fuerza. De pronósticos de crecimiento entre un 5 y un 5,5% para 2006, el ritmo efectivo terminó siendo del 4,2% y bastante por debajo del crecimiento potencial. Todo ello cuando la economía mundial estaba creciendo alrededor de un 5,2% y cuando Chile presentaba los mejores términos de intercambio en muchas décadas.

Este cuadro coyuntural contrasta con las percepciones optimistas que hubo durante los 90 en cuanto a fortaleza del modelo de crecimiento económico. A fines de esos años se produjo la crisis asiática que impactó a Chile y el crecimiento declinó ostensiblemente. Las explicaciones más aceptadas atribuyeron esta caída a las condiciones internacionales. Pero la recuperación se demoró excesivamente, incluso bastante más que en las propias economías asiáticas, y sólo en 2004-2005 la economía chilena estaba recobrando su dinámica en torno al 6,2% (después del modesto 3,9% de 2003). Para 2006 se esperaba una continuación algo más suave de este ritmo, de modo que las informaciones de fin de ese año resultaron un balde de agua fría.

Con un escenario internacional tan favorable como el de 2006, ¿cómo puede explicarse el enfriamiento? Por lo pronto, no cabe duda de que los factores internos son los de más relevancia. Ha habido diversas interpretaciones, desde las que enfatizan los obstáculos al aumento de la productividad (interpretaciones microeconómicas, que serán discutidas en otro capítulo), hasta las que ponen el acento en los desincentivos al ahorro, como la carga tributaria. Varios analistas sugirieron, incluso el ex ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, que hubo una responsabilidad del Banco Central en esta inesperada desaceleración de la economía, al haber ajustado prematuramente las tasas de interés al alza en 2006, en un exceso de temor de que se reanimara

[102] Ocampo (1999).

la inflación.[103] El fuerte aumento de precios del petróleo, que impactó el ritmo inflacionario de 2006 (por encima de la inflación de tendencia), unido a la vigorosa recuperación coyuntural que estaba experimentando la inversión, habría provocado el ajuste de las tasas de interés, con el objetivo de moderar la eventual presión inflacionaria.

En otra interesante interpretación, Mario Marcel propuso la hipótesis de que las diversas reformas macroeconómicas desde fines de los 90 generaron una nueva estructura de la macroeconomía chilena, que la hace menos vulnerable a los *shocks* internacionales.[104] La libre flotación, la apertura de la cuenta de capitales, la política de superávit estructural, la nominalización de la política monetaria y el establecimiento de una meta inflacionaria basada en un intervalo de tolerancia, le han dado más madurez a la economía chilena. Esto implica que las respuestas del gasto a los cambios en las tasas de interés son más rápidas. En el período de bajas tasas de interés, existente hasta 2005, la inversión reaccionó aumentando más rápidamente y elevando el crecimiento potencial. Pero con el alza de las tasas posteriores a 2005, esa reactivación se enfrió más prematuramente de lo que esperaban las autoridades. De ser válida esta hipótesis, la buena noticia es que esta nueva estructura de la macroeconomía le da más capacidad de acción a la política monetaria y facilita un mayor blindaje del país ante posibles *shocks* externos, haciéndola más resistente a las fluctuaciones internacionales. La mala noticia, pasajera, es que se inhibió una recuperación que venía con fuerza, afectando las posibilidades de que el empleo aumentara más rápidamente.[105]

Pero estos factores coyunturales no deben llevar a ignorar la relevancia de los factores microeconómicos y de carácter más estructural que posiblemente estén inhibiendo el aumento de la productividad.

---

[103] Por ejemplo, Fontaine (2006), Marcel (2006), y Eyzaguirre (2006), entrevista en *La Tercera*, 15 de octubre. En particular, las declaraciones de Eyzaguirre provocaron gran revuelo, por provenir de un ex ministro. Un importante número de analistas y algunas autoridades del Banco Central salieron a refutarlo, justificando las decisiones del instituto emisor. Sin embargo, a principios de 2007 el Banco Central decidió rebajar la tasa de interés de un 5,25% a un 5% anual.

[104] Marcel (2006b).

[105] Estando en prensa este libro, las últimas informaciones mostraron una vigorosa recuperación del crecimiento a mediados de 2007.

Capítulo VI

REFORMAS DE LA INSTITUCIONALIDAD MICROECONÓMICA

Tenemos que reconocer que con imperfecta información y mercados incompletos –problemas que son especialmente relevantes en los países en desarrollo– la mano invisible puede ser invisible simplemente porque no existe.
Joseph Stiglitz[106]

El buen funcionamiento de la economía de mercado supone un conjunto de instituciones -reglas del juego, normas y prácticas-, que promueva el intercambio más libre posible, de bienes y servicios, estimule la libre competencia en sectores que tienden a ser monopolizados en forma natural (por la existencia de fuertes economías de escala), desarrolle las posibilidades para que el sector privado produzca bienes públicos, y regule ciertas áreas como el trabajo humano y el medio ambiente, las cuales, política y socialmente, deben estar protegidas de los criterios puramente mercantiles. Por cierto, esta lista podría extenderse aún más, en tanto se logran acuerdos políticos para que las reglas del mercado se apliquen, con los debidos resguardos, también a ámbitos sociales de interés general: educación, seguridad social o provisión de salud.

En este capítulo se abordará el desarrollo institucional de ámbitos que inciden especialmente en el área microeconómica, es decir, los relativos al intercambio con el exterior, los sectores de utilidad pública, sistema de concesiones de obras públicas, institucionalidad laboral y medio ambiente. La institucionalidad microeconómica define el entorno más directo en que se desenvuelven las empresas y, por lo tanto, es determinante para las condiciones de la competencia en los mercados. El próximo capítulo se centrará en la estrategia para el aumento de la productividad.

Inserción internacional

Un primer componente indispensable de la economía de mercado ha sido la plena inserción internacional. Ella permite explotar las ventajas comparativas

---

[106] Joseph Stiglitz (Premio Nobel de Economía), "¿Adónde llevan las reformas? Hacia una nueva agenda para América Latina". Conferencia en CEPAL, 26 de agosto de 2002.

naturales y desarrollar nuevas ventajas competitivas, contrarrestar los potenciales poderes monopólicos de la economía nacional, abrir la competencia al exterior y acceder a tecnologías de última generación y a bienes de mayor calidad. Esta apertura internacional se inició desde el comienzo de la dictadura militar, primero a través de la rebaja unilateral de aranceles a las importaciones, y segundo mediante la liberalización financiera de fines de los años 70. Los gobiernos democráticos de los 90 decidieron profundizar esta inserción, con algunos cambios estratégicos.

Había buenas razones para que la Concertación profundizara el modelo de mercados abiertos. En primer lugar, como se ha señalado, la estrategia de una industrialización protegida no era viable. Muchos países emergentes, asiáticos y China en particular, estaban (y siguen) abriéndose, obteniendo importantes ventajas competitivas por el acceso a bienes intermedios y de capital y a tecnologías de punta, elementos producidos a bajo costo por muchos mercados. Por otra parte, quedarse al margen de la oferta internacional de bienes de consumo modernos significaba imponer a los consumidores un alto costo económico, de eficiencia y bienestar. Además, la apertura internacional genera enormes oportunidades de comercio y mercados para los productos nacionales, como los provenientes de la minería, la pesca, la fruticultura, el sector forestal y muchos más, con ventajas comparativas comprobadas. Y, desde el punto de vista de la economía política, el gobierno debía ganarse la confianza empresarial para asegurar las inversiones que el país requería. La inserción internacional era una clara señal de compromiso con la economía de mercado.

Así, los gobiernos concertacionistas continuaron rebajando aún más los aranceles a las importaciones, tanto en forma unilateral como a través de una liberalización negociada en Tratados de Libre Comercio o convenios de complementación económica, siendo los más importantes los acordados con la Unión Europea, Estados Unidos y, últimamente, Japón. Esta estrategia de negociación de la apertura le ha permitido a Chile ganar mercados muy importantes en términos de poder adquisitivo, y le ha abierto oportunidades inéditas a las empresas chilenas, bajo la condición de mejorar la productividad y adecuarse a una serie de estándares internacionales de calidad, sobre todo respecto del medio ambiente y de las relaciones laborales. Se estima que la disminución promedio de aranceles ha sido desde un 11% en 1990 a un 2% en 2005, con lo cual la economía chilena ha llegado a ser una de las más abiertas del mundo.[107] La importancia de las exportaciones en el PIB se incrementó de un 35% en 1990 a un 39% en 2004. Se diversificaron los destinos de estas exportaciones y también el número de empresas exportadoras, que llegaron a ser

---

[107] El Banco Central ha estimado que el arancel promedio que pagan las importaciones provenientes de países con TLC es de 0,8%, en tanto el del resto de las importaciones es de 5,5%. El promedio general de aranceles está en torno al 2%. En 2005 el 77% de las importaciones provenía de países con TLC (*El Mercurio*, 21 de febrero de 2006).

6.416 en 2003 (Eyzaguirre, 2004, p. 51). Sin embargo, estas siguen fuertemente concentradas. En 2003 el 60% de las exportaciones totales estaba concentrado en las 40 mayores empresas (ibíd), lo cual es revelador de las dificultades de las pequeñas empresas para exportar.

Una de las condiciones que ha tenido que aceptar Chile en su inserción internacional es el reconocimiento de los derechos de propiedad industrial. Este es un tema al que los países industriales avanzados le han dado alta prioridad en las últimas rondas multilaterales de reformas comerciales. En sus negociaciones con Estados Unidos para el TLC Chile tuvo que aceptar protección a los derechos de propiedad industrial, exigida por el país del norte, incluso por encima de la negociada en la Organización Mundial de Comercio. Estos derechos afectan especialmente a la industria farmacéutica, cuyos *royalties* tienen gran incidencia en el precio de los medicamentos.[108]

Paralelamente a la liberalización comercial, se ha avanzado en la financiera, lo que ha facilitado el ingreso de capitales extranjeros, insertando también el mercado de capitales doméstico en el mercado internacional. Esta apertura financiera, sin embargo, no ha estado exenta de controversias, especialmente a mediados de los años 90. Un argumento tradicional en contra de las inversiones extranjeras ha sido la dependencia generada respecto de los grandes grupos transnacionales. En el juego del poder, se estima que los grupos financieros de las grandes potencias, y especialmente de Wall Street, adquieren carta blanca para ejercer influencias espurias en los objetivos del desarrollo nacional, aparte de los riesgos de corrupción que las acompañan habitualmente. El argumento más frecuente en los 90 fue el de la vulnerabilidad financiera creada a partir de esta dependencia, en términos de los riesgos de desestabilización macroeconómica que ocurren cuando se producen crisis económicas (Stiglitz, 2002 y 2003).

Con todo, se estimó que los costos de un cierre financiero serían mayores que sus eventuales beneficios. En el mundo globalizado actual, es muy difícil evitar que los capitales fluyan entre países. La estrategia concertacionista consistió en diferenciar inversiones extranjeras directas, destinadas al sector real de la economía, es decir, al sector productivo, estimuladas por una política de neutralidad tributaria; de las inversiones financieras de corto plazo. Estas últimas fueron desestimuladas con algunos tributos durante los 90, mientras hubo abundancia de capitales y altos incentivos de mercado para la especulación (ver Ffrench-Davis, 2003a). Las condiciones generales de la economía chilena hicieron muy atractiva la inversión extranjera directa, la cual aumentó desde un promedio anual de más de 900 millones de dólares en 1988-90 a más de 7 mil millones de dólares en 1999-2001, reflejándose así la confianza de

108 Escobar (2006), analiza en detalle esta negociación, en lo que respecta a la industria farmacéutica.

los inversionistas internacionales en la economía chilena durante la transición democrática (Ffrench-Davis, 2003b).[109]

Un componente esencial de un modelo de economía de mercado abierto es el tipo de cambio. Este determina el valor relativo de los bienes nacionales respecto de los extranjeros. Si se trata de estimular el crecimiento por medio de la inversión en bienes exportables, la rentabilidad dependerá crucialmente del tipo de cambio real, aparte de la productividad de esas actividades, por supuesto. Inicialmente, la estrategia de inserción internacional planteó la necesidad de una política cambiaria que mantuviera el tipo de cambio real a un valor alto, de modo de asegurar una rentabilidad atractiva. Para ello, se siguió una política de cambio fijo pero ajustable para mantener la paridad. Pero desde comienzos de los 90, la abundancia de capitales internacionales y su ingreso a Chile, paralelamente al rápido crecimiento de las exportaciones, aumentó fuertemente la oferta de divisas, presionando la apreciación del peso y caída del tipo de cambio real.[110] Después de un breve intervalo de devaluación del peso, por la crisis asiática de 1998-2000 y del establecimiento de la libre flotación del tipo de cambio en 1999, se restableció, hasta comienzos de 2006, la "normalidad" de la abundancia de oferta de divisas, con nueva apreciación del peso y caída del tipo de cambio real.[111]

Los pequeños y medianos exportadores han expresado su desencanto por este desarrollo, argumentando que es contradictorio con los objetivos del modelo exportador de crecimiento. Se ha planteado el debate de si es posible una intervención eficaz en el mercado de divisas con un régimen de libre flotación. Una segunda arista de esta cuestión es cómo interpretar la lógica de un modelo exportador cuando su propio éxito lleva a la apreciación de la moneda. Este conflicto es ilustrativo de la contradicción más general entre los intereses de los sectores productivos y aquellos del sector financiero, para el cual la inserción financiera es fundamental. Es un conflicto que no se resuelve en forma voluntarista, ya que hay un mercado financiero global muy dominante. Lo que sí puede hacerse es enfrentarlo con una estrategia de transformación productiva y tecnológica explícita y sustantiva. A este tema nos dedicaremos más adelante.

---

109 Las cifras se refieren a la inversión extranjera bruta por DL 600 y capítulo XIV, más los créditos asociados y la reinversión de utilidades. Por cierto, no todo fue inversión en nuevos activos, ya que buena parte de aquella se orientó a adquirir activos existentes. De especial importancia han sido las inversiones en la minería del cobre, lo que ha disminuido sustancialmente el liderazgo de Codelco en esta industria.

110 Ver capítulo anterior, respecto de la política monetaria.

111 Influida, por cierto, por la coyuntura expansiva de la economía internacional, que llevó el precio del cobre a niveles sin precedentes, por encima de los tres dólares la libra en 2006.

La eficiencia de una economía de mercado supone no sólo inserción internacional y competencia, perfecta información, movilidad de los factores y multiplicidad de oferentes y demandantes, sino también instituciones y normas legales que garanticen, protejan y estimulen las estructuras competitivas, sancionen las conductas anti-competitivas y, sobre todo, generen los incentivos adecuados para que los comportamientos de los participantes lleven a maximizar el bienestar de los consumidores, a corto y largo plazo. Cuando existe una distribución muy desigual del poder económico, es muy fácil para aquellos agentes con gran poder crear barreras a la competencia, ocultar información, acceder a fuentes privilegiadas y desplegar comportamientos oportunistas, abusivos o especulativos que distorsionan los mercados, producen ineficiencias y afectan negativamente el bienestar de los consumidores. Estas razones son las que fundamentan las regulaciones de los mercados por parte del Estado.[112]

Sin embargo, las regulaciones son resistidas por aquellos que se sienten afectados o restringidos en su libertad de acción, ya que las mismas suelen aumentar los costos de transacción y de producción (por ejemplo, cuando se imponen restricciones ambientales, requerir para su cumplimiento de más burocracia y probablemente inversiones tecnológicas), o limitar la rentabilidad (cuando se fijan tarifas máximas para evitar los abusos monopólicos). La regulación también impone costos al Estado, porque debe mantener los equipos técnicos y administrativos necesarios para fijar políticas, emitir normas, fiscalizar y sancionar. La sociedad como un todo debe asumir el costo de la regulación. Pero ello se hace con la expectativa de que también se generen beneficios para ella. La protección del medio ambiente es costosa, pero más podría serlo la depredación sin límites de los recursos naturales o los daños a la salud humana que se ocasionarían si, por ejemplo, no se restringieran los efectos contaminantes en el aire o en el agua. Lo que se debe evitar es que haya regulaciones ineficientes, las cuales podrían inducir distorsiones en la asignación de recursos (por ejemplo, fijación de tarifas en servicios de utilidad pública tan bajas que paralicen, a futuro, las inversiones), así como que los costos sociales de las regulaciones eficientes no sean mayores que los beneficios sociales. Es decir, que la regulación sea eficiente y relevante. Esto implica que el objetivo no sea maximizar la regulación sino adecuarla a las situaciones que lo requieran, teniendo en cuenta si la regulación es preferible a la no regulación. Un criterio complementario de una política regulatoria es que la distribución de los costos

[112] Algunos sectores de opinión marcadamente neo-liberal han persistido en calificar las regulaciones estatales como resabios estatistas de las épocas anteriores a las reformas de mercado. Estos sectores prefieren ignorar que hasta en una de las economías más liberales del mundo, la de Estados Unidos, existen estrictas regulaciones estatales y federales que buscan proteger el bienestar de los consumidores. El problema, como se plantea en el texto, no es regular o no hacerlo, sino cómo, cuánto y dónde se efectúa la regulación.

y beneficios de la misma sea equitativa. El principio de que "el que contamina paga" corresponde a esta idea. Quien ejerce un efecto contaminante en un determinado espacio, debe compensar a la comunidad respectiva, lo cual genera un incentivo a disminuir el efecto contaminante.[113]

Estas y otras consideraciones hacen evidente que los marcos regulatorios deben estar en permanente adecuación, de modo que algunos deben expandirse y otros disminuirse, buscando siempre la mayor eficiencia económica y social. Durante los gobiernos de la Concertación el objetivo principal del sistema regulatorio ha sido la protección de los consumidores, sin descuidar una rentabilidad mínima para las inversiones, de modo de asegurar el crecimiento de estos sectores.

La institucionalidad para la protección de la libre competencia

La institucionalidad genérica fundamental que regula los mercados es la que busca asegurar la libre competencia. Esta es la base de la eficiencia económica del sistema de mercado. Esta institucionalidad se había estructurado durante el régimen militar, con un fuerte sesgo contra su transformación y basada en supuestos bastante simplistas respecto del funcionamiento de los mercados (como por ejemplo, capacidad de ajustes automáticos ante desequilibrios, eficacia de las señales de precios, suficiencia de la competencia, ver Rivera, 2000). Hay dos niveles de institucionalidad regulatoria: uno que tiene que ver con los principios generales de la libre competencia, y que incide en cualquier tipo de mercado (por ejemplo, el comercio al detalle o *retail*, donde la fusión de empresas ha ido provocando una fuerte concentración de las ventas y monopolización de ese mercado); y otro que se refiere a la regulación de sectores de utilidad pública, donde suelen producirse monopolios naturales: telecomunicaciones, energía o empresas sanitarias. Para el primer tipo de situaciones existían tres instancias de fiscalización anti-monopolio: la Comisión Preventiva Central, encargada de investigar situaciones que podrían vulnerar la libre competencia; la Comisión Resolutiva, instancia del sistema judicial, responsable de fallar y establecer sanciones en los casos denunciados de conductas contrarias a la libre competencia; y la Fiscalía Nacional Económica, entidad responsable de instruir los sumarios y apoyar técnicamente a las dos Comisiones anteriores. Los principales problemas que enfrentaban estas tres instancias

---

113 Muchos hacen una lectura perversa de este criterio de "el que contamina paga", y lo interpretan como "el que paga tiene derecho a contaminar". Pero hay que plantearse ¿cuál es la alternativa? La prohibición absoluta de contaminar, aparte de ser ineficaz porque el Estado no tiene capacidad de control absoluto, tampoco es eficiente económicamente. Hay que evaluar los efectos tanto de la contaminación como de la caída de la producción y empleos derivada de la restricción. El precio por contaminar es un desincentivo descentralizado para hacerlo. Esto no contradice que en períodos de emergencia pueda haber prohibiciones absolutas, si existe un alto riesgo para la salud humana.

eran su debilidad técnica y presupuestaria, lo que determinaba condiciones muy desventajosas de los reguladores frente a la capacidad de las empresas reguladas. Durante el gobierno del Presidente Frei se presentó un proyecto de ley para fortalecer técnica y presupuestariamente la Fiscalía Nacional Económica, proyecto aprobado por el Congreso en 1999. Posteriormente, en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se constituyó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que sustituyó la institucionalidad anterior. Esta institucionalidad se complementó con la Ley de Derechos del Consumidor, destinada a entregarles herramientas a los consumidores para defender mejor sus derechos frente a eventuales abusos.

Los sectores de utilidad pública

En relación a los sectores de monopolios naturales o de utilidad pública, durante los 90 se impulsó el debate y la constitución de diversos grupos de trabajo público-privados con el objetivo de perfeccionar esa institucionalidad y, sobre todo, estimular la competencia y el libre acceso a los mercados. Esta política obedeció al reconocimiento de que la regulación también tiene fallas, como la existencia de asimetrías de información entre regulados y reguladores y los riesgos de captura empresarial y captura política. Por lo tanto, mientras más abierta y fluida sea la competencia, menor necesidad hay de intervenciones discrecionales de la autoridad que podrían provocar ineficiencias o inequidades.

Para apoyar este objetivo es indispensable facilitar la entrada de competidores en segmentos potencialmente competitivos y el acceso a las redes de cualquier operador interesado en participar. Al mismo tiempo, se ha tratado de asegurar una determinada combinación de rentabilidad/riesgo que permita los menores precios y mayor calidad de oferta para los consumidores. Con el desarrollo de estos sectores, se han constituido tanto empresas grandes como medianas, unas oferentes de servicios y otras distribuidoras y usuarias, unas contratantes y otras contratistas (por ejemplo, una empresa de telefonía fija local versus otra de larga distancia), pero con la característica de tener que actuar en red.

Como los intereses privados derivados de estas estructuras de mercado son diferentes, la regulación tiene muchos interlocutores, con distintos grados de poder de negociación y diferentes roles que desempeñar en mercados forzosamente interconectados. Por su parte, los consumidores, los beneficiarios últimos, tienen muy poco poder de negociación debido a su atomización y falta de información. De modo que el Estado debe actuar supletoriamente en representación de estos últimos, aunque teniendo en cuenta que las empresas son parte muy importante del sistema y sin una adecuada rentabilidad, podrían perder incentivos para realizar las inversiones necesarias. Esta diversidad de actores participantes en estos mercados justificó que los gobiernos hubieran

establecido sucesivas mesas de consulta y debates público-privados con el objeto de modernizar los marcos regulatorios.

Un ejemplo elocuente al respecto fue la modernización de las telecomunicaciones. La reforma a la ley general de telecomunicaciones, aprobada en 1994, fue el punto de partida de la modernización que tuvo el sector durante los 90. Aspectos centrales e iniciales de esta reforma fueron la apertura de la competencia a las telecomunicaciones de larga distancia, gracias a la introducción del multiportador, que permitió la libre elección del servicio de larga distancia de los usuarios; y la resolución sobre la participación que tendría la empresa dominante (CTC) en el mercado local, en los nuevos segmentos del mercado que se abrirían y la correspondiente regulación. Estos cambios tecnológicos, con sus consiguientes regulaciones, permitieron un crecimiento explosivo del número de líneas de telefonía fija y de teléfonos móviles. El tradicional racionamiento para acceder a la telefonía llegó a su fin. Al mismo tiempo, los usuarios se beneficiaron de una considerable disminución de los precios, sin intervención estatal. Las tarifas de larga distancia bajaron en un 60% en los primeros años de funcionamiento. La introducción de la telefonía celular y del sistema "quien llama paga" permitió un crecimiento explosivo de estos aparatos, desde 36 mil en 1991 a más de 11 millones en 2006, y la baja de los precios de la telefonía fija.

Al inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet, se consideraba que existía una gran necesidad de abordar una nueva reforma sustantiva a la institucionalidad de las telecomunicaciones. Los rápidos cambios tecnológicos han dejado obsoleta la institucionalidad vigente, a juicio del subsecretario de Telecomunicaciones.[114] El antiguo paradigma estaba basado en las comunicaciones segmentadas (por ej. telefonía local o telefonía de larga distancia). Se trataba de mercados diferentes y, por lo tanto, en algunos de ellos podía haber monopolios naturales y, en otros, competencia. El sistema regulatorio se basó en la tarificación en mercados monopólicos. Pero la revolución informática ha generado un alto grado de flexibilidad, interconexión y convergencia de distintos productos. Esto permite la sustitución instantánea; por ejemplo, la telefonía móvil ha venido sustituyendo a la fija. Además, a través de Internet, es posible establecer comunicaciones mediante mensajes escritos, de voz, o de imagen. Esto está significando un retroceso de la participación de la telefonía fija en el mercado de las comunicaciones. Asimismo, el mercado de telefonía de larga distancia también va en descenso ante la competencia de las redes informáticas. Por lo tanto, los objetivos de las políticas deben adecuarse a esta nueva realidad y facilitar la conectividad de los distintos sistemas, masificar las oportunidades de acceso y asegurar la calidad. La regulación tradicional de las tarifas es ahora mucho menos relevante, porque la competencia se da entre nuevos productos alternativos que permiten la conectividad. Así, emergen

---

114 Pablo Bello, en seminario efectuado en la Fundación Chile21, el 21 de noviembre de 2006

también nuevos temas, entre los cuales son fundamentales: la protección de los consumidores, la calidad de los servicios, el derecho al reclamo. En el ámbito más institucional, la separación de las funciones de regulación, fiscalización y formulación de políticas adquiere mayor importancia.

Si el mercado de telecomunicaciones es muy susceptible a los cambios tecnológicos, otro sector emblemático de utilidad pública es el de energía, que depende mucho más de las fuentes de abastecimiento. Este mercado ilustra bien los problemas de las relaciones público-privadas y de la regulación económica. Es esencial para el abastecimiento de la energía que Chile necesita. La industria de la energía en nuestro país es privada, con algunas excepciones como ENAP. Por tratarse de un sector de competencia monopólica, el Estado regula este mercado.

Aunque existen diferentes fuentes energéticas, como el agua, gas, carbón, petróleo y, en mucho menor escala, energía solar y eólica, Chile ha dependido tradicionalmente de la energía hidroeléctrica y en un grado menor de la térmica. En 2006 se estimaba que un 70% estaba constituido por energía hidroeléctrica y un 30% provenía de fuentes térmicas. La primera requiere grandes inversiones (tiempos de espera, alrededor de siete años entre el proyecto y su realización, cuando no hay mayores imprevistos) y tiene fuertes economías de escala; en cambio, la segunda requiere menor inversión y economías de escala, pero demanda combustibles que Chile no tiene, como carbón, gas natural o licuado. Además, la energía hidroeléctrica depende del régimen de lluvias, factor bastante aleatorio en Chile. Esto motivó que las autoridades, a mediados de los 90, buscaran el abastecimiento de gas natural desde Argentina, combustible más limpio y de menor costo en aquel momento. Se crearon grandes expectativas para una solución definitiva, con una fuente energética más limpia y de menor precio relativo. En las principales ciudades del país las viviendas e industrias se conectaron a esta nueva fuente de energía. Sin embargo, el incumplimiento de los contratos por parte de Argentina provocó cortes de los suministros, los cuales son especialmente graves debido al alto crecimiento de la economía en años recientes. En definitiva, fue una apuesta fallida, porque se esperó que el gas natural pudiera ir reemplazando la energía hidroeléctrica como base de la oferta. Aunque Chile tiene abundantes fuentes de hidroenergía, su dependencia del régimen de lluvias indujo a las autoridades a buscar otras alternativas. En el ínterin se produjo un clima de incertidumbre entre los inversionistas, a quienes les resultó muy difícil proyectar retornos a largo plazo bajo las cambiantes circunstancias del mercado. Asimismo, la ley vigente establecía plazos relativamente cortos para la vigencia de las tarifas fijadas.

Hasta 2005, la institucionalidad regulatoria del sistema eléctrico regía legalmente desde los 80. Esta institucionalidad que, en muchos aspectos, se mantiene vigente, estaba constituida por la Comisión Nacional de Energía (CNE), el Ministerio de Economía, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y el Centro Económico de Despacho de Carga (CEDC), organismo integrado por las empresas generadoras y de transmisión, regulando

centralizadamente los despachos. Son tres los tipos de precios: spot (costo marginal del generador que está en el margen de los aprovisionamientos al CDEC), nudo o regulado (fijado por el Ministerio de Economía en base a un modelo estocástico), con el que se determina el precio que pagan los consumidores residenciales y las pequeñas empresas, y el libre, en base a grandes contratos.

Aunque la necesidad de una reforma a esta institucionalidad se había planteado en diversas ocasiones (Blanlot 1993), y de hecho fue considerada en los inicios del gobierno de Frei, se concluyó que la reforma del reglamento de la ley era más eficaz y viable que cambiar la ley misma, lo cual culminó a fines de 1997. Algunos sectores empresariales ejercieron permanente oposición a la reforma de la ley, temerosos de un posible endurecimiento de la legislación reguladora. Sin embargo, subsistieron diversos problemas y limitaciones (Ministerio de Economía, 2000):

i) Alta concentración de la propiedad y de los derechos de agua en el segmento de generación.
ii) Debilidad de la instancia de coordinación de los sistemas interconectados, el llamado Centro de Despacho Económico de Carga, CDEC. En su normativa, no se contemplaba como criterio de decisión el interés global del sistema. En la práctica, tendió a prevalecer el interés de las empresas dominantes, como quedó de manifiesto durante la crisis eléctrica de 1999. No obstante, el reglamento eléctrico pudo ampliar la participación de las empresas generadoras.
iii) Mecanismos de decisión respecto de los peajes y acceso al derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión.
iv) Indefiniciones de la regulación en el segmento de distribución, las que facilitan que se pongan obstáculos a las empresas generadoras que quieren competir en la distribución, arrendando partes de estas redes.

En el gobierno de Ricardo Lagos se avanzó hacia una nueva reforma de la institucionalidad eléctrica, "la ley corta" (I y II, de 2004 y 2005, respectivamente). Los objetivos de estas reformas fueron ampliar la banda de flexibilidad para el precio "nudo" (regulado) respecto del "libre" hasta en un 30% (antes era de 5%) y permitir contratos de largo plazo entre generadores y consumidores a precios libres de subasta (ver OCDE, 2005, p.123). La nueva ley permitió contratos a 15 años plazo, lo cual garantizaba a las empresas estabilidad de precios reales a largo plazo, condición necesaria para poder hacer inversiones que maduran lentamente. En ausencia de esta característica, y ante la incertidumbre que se cernió sobre el mercado por la diversificación de fuentes de energía, variedad de tecnologías y diferencias en los precios de las distintas fuentes, las inversiones se paralizaron, generándose así un rezago peligroso de la oferta, cuyos efectos se sufrirán en los próximos años si las condiciones hidrológicas son negativas. En definitiva, esta reformas

buscaron fundamentalmente asegurar los suministros de energía a largo plazo, aunque aceptando mayor flexibilidad de precios para los usuarios, lo cual, dadas las circunstancias de escasez, significa encarecimiento de la energía.

Este marco normativo y las nuevas condiciones del mercado han estimulado a las principales empresas a la inversión, formulando ambiciosos proyectos hidroeléctricos. Se estima que hacia el 2015 la demanda eléctrica se duplicará, requiriéndose unos 12.500 Mwh adicionales a la capacidad de 2005. Para enfrentar esta demanda, las empresas eléctricas preparan proyectos, especialmente en la región de Aysén, donde hay importantes reservas hidroeléctricas. Pero esto ha suscitado oposición de diversos sectores por consideraciones ambientales y turísticas, revelándose así la complejidad de este tema y la multiplicidad de impactos a ser incorporados en la evaluación de proyectos de tamaña envergadura.

Desde el punto de vista de los consumidores, entre los principales beneficios del desarrollo del sector se cuentan: el aumento del consumo en más del doble entre 1990 y 2004, gracias a un incremento de la capacidad instalada de 2,7 veces entre esas fechas (OCDE, 2005, p. 124); mayor cobertura de la electrificación rural, que pasó de un 58% en 1992 a un 90% en 2003; y, disminución transitoria del precio nudo (regulado) de la electricidad desde $ 8.000 a $ 6.500 en valores reales, para un consumo de 140 Kwh/mes, entre 1990 y 2004 (Saavedra, 2005, pp. 448-450). Pero desde fines de 2003 el precio ha tenido que subir debido a los cortes de suministro de gas natural de Argentina, lo que ha obligado a recurrir a fuentes más caras de energía. Se estima que entre 2000 y 2006 el precio de la electricidad pagada por el consumidor final ha aumentado en un 65% en términos reales.[115] Estos aumentos han incentivado un mayor ahorro permanente de consumo, que Galetovic estimó en un 8% para el consumo residencial y de un 15% para el no residencial (Galetovic, 2006). De paso, esto demuestra que el mercado funciona cuando los precios se ajustan a la realidad de la oferta y la demanda y las normas regulatorias que fijan las tarifas contemplan estas posibilidades de ajuste.

En conclusión, la modernización de la institucionalidad regulatoria ha sido un objetivo relevante de la política económica de largo plazo. La proliferación de conflictos entre empresas y usuarios en los sectores de monopolios naturales, cambios tecnológicos, internacionalización de la oferta de muchos de esos servicios y entrada de importantes inversionistas extranjeros al mercado nacional de los servicios de utilidad pública justifican la puesta en marcha de un proceso de revisión del sistema regulatorio. Una característica de esta política ha sido estimular la competencia en los mercados donde sea posible y la tecnología lo permita. Ello ha dado buenos resultados en términos de hacer funcionar la competencia, pero subsisten espacios donde la regulación directa

---

115 *El Mercurio*, 28 de septiembre de 2006, p. B10, en base a datos de la Comisión Nacional de Energía

es necesaria, ya que esta fija las reglas del juego generales de sistemas productivos interdependientes que deben coordinarse. La eficiencia general de la economía depende muy directamente de que los servicios de utilidad pública operen con eficacia, calidad y a precios que reflejen los verdaderos costos de producción y de capital.

Evaluación de la institucionalidad reguladora

Un estudio de la OCDE sobre la economía chilena, compara los componentes del marco regulatorio chileno con el de otros países, concluyendo que el de Chile es más restrictivo que el de los países desarrollados, como conjunto, pero algo menos que el de los países emergentes (OCDE, 2003, Cuadro 22). Estas restricciones se refieren al control estatal de la economía (a través de la propiedad pública o del control de información en servicios de utilidad pública), a las barreras a la iniciativa empresarial (sistemas de licencias y permisos), a las barreras al comercio y a la inversión (procedimientos discriminatorios), a las regulaciones de estructuras económicas (servicios de utilidad pública y de monopolios naturales), a las regulaciones de conductas económicas (conductas monopólicas o monopsónicas) y de la competencia. Por cierto, la intensidad de estas es distinta (en algunas es muy baja, como los aranceles al comercio exterior; y, en otras, muy alta, como en las barreras a la creación de empresas, al parecer las más significativas).

Durante los 15 años de gobiernos concertacionistas este proceso ha tenido una intensa modernización, al mismo tiempo que ha puesto el foco en el bienestar de los consumidores. Al decir de la OCDE, durante los años 70 y 80 el objetivo principal de las políticas regulatorias fue liberalizar y asegurar la libertad de las empresas. Desde los 90, el objetivo ha pasado a ser la eficiencia económica y social.

El mismo estudio reconoce que, a pesar de que ha habido progresos y modernizaciones en el sistema regulatorio chileno, todavía quedan muchos vacíos y mejoramientos necesarios. Esto es lo que se conoce como reformas microeconómicas que, a juicio de muchos analistas, se han retrasado en comparación con las macroeconómicas. Estos retrasos se explican en primer lugar, porque la mayoría de las reformas de mercado no se hicieron en sintonía con las reformas institucionales y de marcos regulatorios. Se confió en que liberalizando mercados, prevalecería la competencia y la eficiencia. Pero, como lo demuestra la teoría económica moderna, los mercados libres no son garantía *per se* de eficiencia económica. Además, muchas de esas reformas, y sobre todo las privatizaciones de empresas públicas, se hicieron en forma poco transparente, facilitando posiciones dominantes y comportamientos abusivos.

El sistema de concesiones de obras públicas ilustra un mercado muy dinámico, en el cual los negocios se realizan fundamentalmente entre el Estado y las empresas privadas licitantes.

Tradicionalmente la construcción de bienes públicos: caminos, carreteras, puentes, puertos o aeropuertos era responsabilidad directa del Estado, tanto en el financiamiento como en la construcción y mantenimiento de las obras. Pero, a principios de los 90, la infraestructura física del país había sufrido considerables deterioros y falta de inversión en las dos décadas precedentes, por lo que se requerían, en forma urgente, cuantiosas inversiones. Pero el Estado no estaba en condiciones financieras y de gestión para abordar este objetivo, por lo que se decidió incorporar al sector privado como actor central de esta política. El cambio más relevante consistió en que, en adelante, los usuarios deberían pagar por el uso de esos bienes públicos. Se diseñó, así, el sistema de concesiones de obras públicas, en el cual el ministro de Obras Públicas de la época, Carlos Hurtado, tuvo destacada participación.[116]

El sistema se basa en la venta por parte del Estado de proyectos de inversión en infraestructura, los cuales se deciden en función de un compromiso que combine el interés social y la viabilidad económica. Por tratarse de inversión privada, obligada a autofinanciarse a largo plazo, los usuarios serán quienes deban contribuir mediante el pago de la tarifa. La sociedad pierde la gratuidad tradicional de estos bienes públicos, pero gana un servicio de infraestructura de calidad, con beneficios tales como ahorro de tiempo, combustible y riesgos. El fundamento de equidad consiste en que como estos bienes públicos benefician sólo a algunos sectores sociales (algunos usuarios), no se justifica que la sociedad toda pague el costo a través de los impuestos generales, como fue tradicional. Por medio de este sistema se ha desarrollado uno de los mercados más dinámicos desde los años 90, con una inversión total acumulada estimada en 8 mil millones de dólares hasta 2006 (Hurtado, 2006). La oferta de estos bienes públicos ha crecido a tasas muy altas.

La mecánica del sistema se basa en generar una competencia entre las empresas interesadas, mediante un proceso de llamado a licitaciones por parte del Ministerio de Obras Públicas y en el cual los postulantes a la adjudicación de la obra hacen una oferta que incluye monto de la inversión, costos de la misma, calidad de la infraestructura, sistemas de protección a los usuarios, modalidad de gestión de la concesión, tarifas a cobrar a los usuarios y, eventualmente, subsidios demandados al Estado para garantizar una rentabilidad determinada. Un aspecto muy importante es la necesidad de que el Estado se proteja frente al riesgo de la asimetría de información. En efecto, la primera

[116] Ver, por ejemplo, el trabajo de Hinojosa (2003), donde se discute el desarrollo de la infraestructura a través del sistema de concesiones y la institucionalidad que la respaldó en los años 90.

prioridad para el Estado es que la empresa concesionaria dé garantías de solvencia financiera y técnica, ya que se trata de un contrato a largo plazo. La empresa sabe mucho mejor que el Estado cuáles son sus fortalezas y debilidades e interesada por la concesión tenderá a sobreestimar las primeras y subestimar las segundas. De ahí que el proceso de licitación debe tener varias fases, incluyendo incentivos y desincentivos para producir una información fidedigna que garantice las responsabilidades que se asumen.

Otra dificultad que ha debido enfrentar el Estado es la insuficiente capacidad institucional y técnica para gestionar el sistema. Fue necesario recurrir al mercado de consultorías externas, lo que generó un escenario con situaciones de dudosa legalidad, que dieron origen a acusaciones de fraudes, pagos de sobresueldos y eventuales corrupciones en los contratos. Este episodio reveló las falencias administrativas del Estado para innovar institucionalmente y enfrentar una necesidad social de alta prioridad como era el aumento de la inversión en obras públicas, que había sufrido una fuerte decadencia en los 20 años anteriores a 1990.

Una tercera fuente de dificultades fue la práctica de muchas empresas concesionarias de demandar modificaciones de contratos una vez pactados, con el argumento de que se hacía necesario realizar obras complementarias no consideradas inicialmente. Esta práctica se presta a abusos ya que por esa vía las empresas pueden subestimar los presupuestos con los cuales compiten en las licitaciones, para después exigir renegociaciones presupuestarias. El ministro Bitrán asumió en 2006 el compromiso de perfeccionar la institucionalidad del Estado, especialmente en cuanto a la transparencia del sistema de concesiones y la nitidez de los compromisos asumidos por las partes, imponiendo nuevas licitaciones competitivas cuando se presente la necesidad de agregar obras complementarias.

La protección del trabajo y la competitividad

Otro tema del entorno microeconómico que enfrentan las empresas se refiere a la institucionalidad laboral. Aunque está diseñada especialmente para darles protección a los trabajadores en sus negociaciones con las empresas, la misma tiene directa incidencia en la competitividad.[117] La globalización está afectando directamente, y de varias maneras, las condiciones del mercado del trabajo. En primer lugar, al imponerle al país nuevas exigencias de competitividad, el costo del trabajo es muy decisivo en la conformación de las ventajas competitivas que el país tiene que ir desarrollando. La institucionalidad laboral afecta el costo del trabajo, no sólo por el nivel de remuneraciones, sino porque las

[117] Por sus implicancias sobre la cohesión social, este tema se tratará más ampliamente en el capítulo IX.

garantías adicionales que acompañan los contratos laborales (seguro de desempleo, indemnizaciones por años de servicio, limitaciones para el despido, normas de seguridad en el trabajo, programas de capacitación, fueros sindicales, etc.) representan costos adicionales a los salarios.

Pero, en segundo lugar, el costo del trabajo para la empresa no está determinado sólo por los costos laborales directos e indirectos, sino también por la productividad del trabajo. A un determinado costo laboral directo, mientras más alta sea la productividad, menor será el costo real del trabajo. Por lo tanto, cuando aumentan los pagos al trabajo no necesariamente se incrementa el costo de producción si la productividad crece a un ritmo proporcional.

En tercer lugar, la globalización no sólo significa más competencia en los mercados en función de los costos de producción, sino también en función de los estándares de calidad, ambientales y sociales de los procesos productivos. Los mercados de los países desarrollados, a los cuales Chile está accediendo gracias a los tratados de libre comercio, incorporan cada vez más esos estándares como criterios de decisión en sus formas de consumo. Ello se debe a la mayor conciencia social desarrollada entre los consumidores respecto de los efectos sociales y ambientales de la producción. En parte, esta conciencia refleja una nueva ética del consumo, pero en parte también es promovida por la publicidad de las empresas competidoras en esos países, que sospechan de la entrada masiva de países en desarrollo a mercados que hasta hace algunos años eran privativos de ellas. Suelen argumentar que las ventajas competitivas son producto de un *dumping* social o ambiental, que les permite producir a menores precios porque no respetan los estándares comunes en los países desarrollados. De hecho, con ocasión de los tratados de libre comercio este fue un tema bastante conflictivo en las negociaciones de Chile con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea. Se llegó al acuerdo de que por lo menos, Chile debería respetar los estándares actualmente vigentes en el país. Esta es una señal de que nuestros socios comerciales están atentos a estos estándares y que una relajación al respecto no sería bien vista en esos mercados y podría dar lugar a la aplicación de represalias comerciales.

Pero la cuestión central desde el punto de vista de la competitividad es que las empresas requieren más flexibilidad tecnológica y productiva para adaptarse permanentemente a los cambios de los mercados. La mayor interdependencia con el resto del mundo significa que las empresas chilenas se ven permanentemente expuestas a cambios en las preferencias de consumidores muy distintos, a cambios en las fortalezas de otros competidores (por ejemplo, en la producción agroindustrial Chile compite fuertemente con países como Argentina, Uruguay, Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica, todos los cuales están haciendo esfuerzos similares de adaptación), a las incidencias de los medios de transporte internacionales, a los precios relativos de insumos básicos como el petróleo, por señalar algunos factores. Si frente a estas exigencias de adaptabilidad, las estructuras internas de producción y de costos

son muy rígidas, las empresas quedan vulnerables y, eventualmente, pueden perder mercados y con ellos, los empleos que generan.

Se desprende la necesidad de abordar la cuestión de la institucionalidad laboral en forma equilibrada y creativa, reconociendo que la misma debe recoger en la forma más consensuada posible tanto las implicancias para la competitividad como para la protección del trabajo. No es tolerable ni ética ni políticamente que la competitividad se logre a costa de sacrificar estándares básicos de protección a los trabajadores. Como tampoco es posible imponer normas de protección social con desconocimiento de sus efectos en la competitividad de las empresas, las cuales, en última instancia, podrían recaer en los mismos trabajadores, al vulnerar las posibilidades de empleos.[118]

El medio ambiente entra por la puerta ancha de la competitividad

Uno de los cambios más relevantes en los enfoques sobre productividad de las últimas dos décadas es la incorporación de los efectos ambientales a las funciones de producción. Estos siempre han existido, pero la novedad es que ahora son cada vez más relevantes, tanto desde el punto de vista de la competitividad internacional como del bienestar de la población, actual y futura. En todos los sectores de la economía la producción de bienes y servicios genera externalidades negativas (y, a veces, positivas) sobre el medio ambiente, entendiendo por tal el espacio físico, el aire, la tierra, las aguas marinas y las dulces, el borde costero, etc. El caso más evidente es el de la industria y la minería, actividades intensivas en uso de componentes químicos y tecnología pesada. Pero la agricultura no se exime porque genera agotamiento de los suelos, erosión, contaminación por fertilizantes químicos. Incluso algunos servicios modernos contribuyen también a la contaminación del espacio físico: transporte, telecomunicaciones y transmisión de energía, contaminando visualmente el espacio con sus redes de cables, postes y otros elementos de transmisión. Con el crecimiento económico de los países, las escalas de producción han aumentado notablemente y con ellas, los efectos contaminantes, los cuales se han ido convirtiendo en un mal social. Como la contabilidad del producto nacional considera sólo los incrementos de producción e ingresos, sin descontar los efectos negativos sobre el ambiente y los recursos naturales, el valor neto de la producción es inferior al que registran esas cuentas. Cuando esos efectos no eran tan significativos o muy localizados, tenían relativamente poca importancia general, pero a medida que se generalizaron, sus efectos ya no son insignificantes.

Pero la cuestión sustantiva desde el punto de vista de las políticas públicas, aparte de los problemas de medición, es cómo controlar y minimizar

---

[118] Ver capítulo IX.

tales efectos. Sus implicancias son globales, por ejemplo, el efecto invernadero está produciendo un calentamiento global del planeta que puede tener consecuencias desastrosas para las futuras generaciones. A nivel local, las mismas se dejan sentir cada vez con mayor peso. Quienes más sufren son los grupos más pobres de la población, porque, en primer lugar, no disponen de los recursos para mitigar la contaminación de su entorno. En segundo término, van siendo relegados a los espacios físicos más contaminados debido al menor precio de la tierra respecto de los lugares mejor preservados. Y, por último, estos grupos, al carecer de suficiente capital humano, disponen de menos recursos tanto humanos como culturales para adecuar sus hábitos de vida (por ejemplo, estos sectores utilizan más intensamente la leña para calefaccionar sus hogares que los sectores de altos ingresos, quienes disponen de tecnologías menos contaminantes).

Como estos problemas se generan a largo plazo, hasta no hace mucho las políticas públicas no se habían abocado a explicitar los costos ambientales. La gravedad de algunos de estos efectos (por ejemplo, la contaminación del aire en las grandes ciudades de Chile, el calentamiento global por el efecto invernadero, el envenenamiento de suelos y aguas por desechos de la industria minera en el norte) ha creado una conciencia política y valórica, inexistente hace 20 años. Tampoco había una política pública integral. Hasta 1990 la legislación ambiental fue sectorial y reactiva. En realidad, hasta los años 70 no existía tampoco una conciencia internacional sobre los efectos ambientales del desarrollo. Con todo, se han identificado unas 1.300 disposiciones jurídicas con relevancia para el medio ambiente, algunas de las cuales incluso datan de 1916 (Camus y Hajek, 1998).

El concepto del desarrollo sustentable se origina a partir de los años 60 y está presente en diversos acuerdos internacionales. En Chile los gobiernos de los años 60 tomaron las primeras iniciativas, de carácter sectorial, para combatir algunos efectos ambientales del desarrollo industrial. En 1960 se estableció un Plan Regulador Intercomunal de la ciudad de Santiago para abordar el crecimiento urbano desordenado que estaba ocurriendo. Y en 1970 se creó la primera Comisión contra la contaminación ambiental, aunque tuvo una duración efímera, de pocos años. En el ámbito sectorial, también en los años 60 se comenzó a implementar una política forestal, ante la evidencia de la erosión que estaban sufriendo los terrenos en diversas zonas del centro-sur del país. El gobierno del Presidente Frei Montalva impulsó un plan de reforestación (1967), apoyado por una Corporación de Reforestación, creada en 1969, y por una política de créditos de la CORFO para financiar las plantaciones. En esos años se desarrolló también un plan de protección contra los incendios forestales (Camus y Hajek, 1998). Posteriormente, el gobierno militar estimuló las plantaciones forestales con el objetivo de sustentar el desarrollo exportador, y para ello se implantó un subsidio a las forestaciones. Pero esta política tuvo un negativo impacto en el bosque nativo, el cual comenzó a ser talado para iniciar nuevas plantaciones comerciales beneficiadas con el subsidio. Desde entonces

ha habido un intenso debate nacional acerca del dilema entre la conservación del bosque nativo y las plantaciones forestales. En los años 90 comenzó a legislarse para desarrollar una política de incentivos y manejo sustentable del bosque nativo.

La pesca es otro sector intensivo en recursos naturales que ha pasado por diversas etapas en cuanto a los impactos ambientales de su desarrollo. Este sector tuvo un extraordinario crecimiento a comienzos de los años 60 gracias a una política de franquicias tributarias para incentivar su desarrollo. Sin embargo, en pocos años se produjo la sobreexplotación de la anchoveta, en el norte del país, a la que siguió el colapso del recurso. Las primeras regulaciones tendientes a racionalizar la explotación pesquera fueron la Ley sobre Industria Pesquera y sus derivados, de 1983, las regulaciones para la pesca pelágica en la I, II y VII Regiones, de 1986, la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1989 y sus modificaciones de 1992 (Camus y Hajek, 1998, p. 40). El problema central abordado por estas regulaciones es el control de la pesca pelágica a fin de lograr sustentabilidad de los recursos, asignación de los derechos de pesca compatible con derechos adquiridos, criterios de eficiencia y equidad distributiva, y estímulos para el aumento de la inversión y la innovación tecnológica a través del mercado.

Desde 1990 comenzó a definirse una política ambiental sistémica y preventiva, acompañada de la institucionalidad correspondiente. En junio de ese año se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, a la que se le asignó la tarea de definir una nueva legislación. Se consideraron dos modelos institucionales: un Ministerio versus una comisión coordinadora de los demás Ministerios en los temas ambientales. Prevaleció esta última postura, en base a la idea de que los temas ambientales involucran a todas las carteras ministeriales y que la responsabilidad de gestionar la política ambiental no puede ser labor de una en particular, sino de toda la institucionalidad pública. Además, con el objetivo de darle más poder de decisión, se decidió su localización cercana a la Presidencia de la República.

La primera iniciativa de CONAMA fue el Plan de Descontaminación de Santiago. Luego se comenzó a implementar el plan de evaluación de impactos ambientales de los proyectos de inversión, que tuvo primero un carácter voluntario para las empresas, hasta que hubiera ley. Pero ya el Banco Mundial y el BID exigían esas evaluaciones a los proyectos a los que daban financiamiento.

Cabe notar que la constitución oficial de la CONAMA y la formulación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (1994), que constituye la ley marco, contó con un alto nivel de consenso gobierno-empresarios, no así otras legislaciones reguladoras del ambiente de sectores específicos, como la ley de pesca y la ley del bosque nativo, las cuales han suscitado mucha controversia y disensos (O'Ryan y Escudero, 1997, p. 75). Aunque la CONAMA y la ley de Bases fueron un importante avance, tienen insuficiencias: 1) los instrumentos están orientados principalmente a los aspectos más visibles del medio ambiente; 2) carecen de una visión sistémica, que integre otros aspectos del

desarrollo de importante influencia en el medio ambiente: la política energética y de transportes, las situaciones de pobreza, del desarrollo urbano. En la Región de Los Lagos tres cuartos del consumo de leña proveniente del bosque nativo se usa como combustible por los sectores más pobres. Todos estos temas se manejan con visiones sectoriales; 3) dificultades de coordinación de los Ministerios. Cuando hay conflictos entre objetivos, predominan las prioridades sectoriales antes que las ambientales; 4) débil capacidad fiscalizadora. Un experto cercano a la CONAMA ha notado que se trata de "una institución de gobierno discutida por sí misma, vista por muchos como carente de legitimidad de origen y funcionamiento (...) en vez de ser un espacio de encuentro para resolver los grandes temas que conlleva el desarrollo y la globalización, constituye un punto de desencuentro, una materia a tratar en sí. La institucionalidad ambiental es materia de debate, en vez de representar un espacio de debate" (Pérez, 2003). Entre las principales causas de esto, a juicio de este autor, están las aspiraciones de algunos sectores de avanzar más rápidamente en la política ambiental, en base a convicciones valóricas más que a principios de responsabilidad política; los errores de algunas autoridades políticas que han sobrepasado las decisiones técnicas en la evaluación ambiental de proyectos de inversión y los diferentes enfoques de la clase política chilena respecto del tema. En otras palabras, se ha desarrollado una institucionalidad y una política, pero se han ido alejando del consenso original.

El principal aporte de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente es introducir varios instrumentos de gestión ambiental inexistentes en el país hasta su aprobación, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, normas de Calidad Ambiental primarias y secundarias, Normas de Emisión, y responsabilidad civil por daño ambiental, entre otras. El principal de estos instrumentos es la Evaluación de Impacto Ambiental, que tiene por objeto predecir o anticipar los efectos negativos que generará una determinada inversión sobre el medio ambiente, de modo de tomar las medidas necesarias para su mitigación, compensación o reparación.

Aunque el Sistema de Evaluación de Impactos se ha venido perfeccionando y su uso está generalizado, no ha estado exento de dificultades y críticas, provenientes tanto de los empresarios como de los grupos ecologistas. La principal crítica de estos últimos es que intervienen autoridades políticas no necesariamente competentes para evaluar esos informes, o incluso, que pueden estar influidos por intereses sectoriales propios de su gestión. Adicionalmente, se aduce una insuficiente participación ciudadana, especialmente en la etapa de formulación de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental. Por el lado del sector privado, se critica la rigidización y lentitud de los procesos de inversión que las evaluaciones acarrean. Otras debilidades no menores se refieren a que la ley no ha definido las normas de calidad ambiental que deberían regir los límites de las emisiones tolerables, razón por la cual todavía existen numerosas ambigüedades en la normativa que originan, a su vez, discrecionalidad y politización de las decisiones; no son suficientemente

rigurosos los procedimientos de medición y monitoreo de los efectos ambientales, enfatizando las consecuencias señaladas; existen resquicios que permiten que proyectos relevantes puedan eximirse de las evaluaciones de impacto; se carece de un sistema de evaluaciones que califique los proyectos en el marco de planes regionales estratégicos; el sistema adolece de suficientes poderes fiscalizadores para sancionar los incumplimientos; inexistencia de personal idóneo, especialmente en relación a la capacidad de las empresas para contratar personal especializado (Pérez, 2003). Por todo lo anterior, la institucionalidad vigente al año 2005 contribuía a la falta de credibilidad y desconfianza de los actores sociales. Esto incentivó las críticas provenientes de diversos ámbitos socio-políticos y estimuló una revisión de la institucionalidad por parte de la Presidenta Bachelet, tendiente a crear el Ministerio del Medio Ambiente.

Desde el punto de vista de resultados, el balance es mixto. Por una parte, se constata que, a lo largo de los años 90, la institucionalidad y las políticas ambientales han estado operando con relativo éxito en algunos objetivos específicos (Pérez, 2003; ver también Del Fávero y Katz 1999, p. 270). Pero estos éxitos parciales no deben ocultar que el sistema de regulación ambiental presenta importantes falencias, algunas de las cuales han hecho crisis recientemente. El caso más conspicuo ha sido el que debió afrontar Celulosa Arauco a raíz de la muerte masiva de cisnes en Valdivia. Aunque no quedó demostrado fuera de toda duda científica que los desechos de esta industria fueran la causa directa de la mortandad de aves, en la opinión pública quedó instalada la percepción de que la empresa sobrepasó los límites de tolerancia respecto de la producción de contaminantes en una zona caracterizada por una naturaleza prístina.

Un amplio informe sobre el estado del medio ambiente en Chile plantea que "la modalidad de desarrollo sigue teniendo un alto grado de insustentabilidad, continuando con los altos costos ambientales de las transformaciones derivadas del desarrollo" (INAP, 2002, p. 14). Áreas específicas donde se detectan importantes falencias son las del uso del agua, el bosque nativo, los ecosistemas marinos, la erosión y desertificación de los suelos, la conservación de la diversidad biológica y la generación de energía (INAP, 2002; ver también OCDE-CEPAL, 2005).

Adicionalmente a la institucionalidad medioambiental general, existen diversas instancias reguladoras sobre sectores y recursos específicos, como los recursos forestales, pesqueros, borde costero, y utilización de contaminantes del aire, tierras y aguas.

La mayor conciencia internacional sobre los problemas ambientales ha contribuido también al desarrollo de nuevas instituciones y compromisos que buscan asegurar la sustentabilidad del desarrollo. Chile ha suscrito un importante número de tratados multilaterales, tanto por su calidad de miembro de las Naciones Unidas como por los acuerdos comerciales bilaterales firmados y que imponen obligaciones ambientales. Se pueden señalar el Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono (ratificados en

1990), el Convenio de Basilea sobre transportes de desechos peligrosos, ratificado en 1992 y una sucesión de otros tratados que culminan con el Protocolo de Kyoto, ratificado en 2002, sobre el cambio climático y la estabilización de los gases con efecto invernadero. Este último se puede considerar la base institucional sobre la cual se ha comenzado a desarrollar el mercado de certificados sobre control de gases con efecto invernadero mejor conocido como mercado de carbono. Este consiste en un incentivo económico obtenido por las empresas que introducen cambios tecnológicos destinados a mitigar la emisión de gases. Esos incentivos son financiados por las firmas que no pueden introducir esos cambios tecnológicos. Unas y otras tienen que evaluar los costos de efectuar cambios tecnológicos, en relación a los beneficios que pueden obtener a través de este mecanismo. De este modo, se produce un intercambio financiero entre empresas que mitigan y las que no lo hacen, con el resultado de que a nivel planetario se tiende a la estabilización. Por cierto, el mercado está muy regulado a través de la institucionalidad que creó el Protocolo, que intermedia en el proceso y establece las condiciones de elegibilidad, verificación y acreditación de los efectos alcanzados. Esto impone que el proceso tenga altos costos de transacción, por lo que es de difícil acceso para las empresas más pequeñas (Castillo, 2006).

Capítulo VII

TRANSFORMACIÓN DE LAS CAPACIDADES COMPETITIVAS

Chile no ha logrado llevar a cabo una transformación estructural completa, la que resulta clave a la hora de convertirla en una nación cuyo crecimiento se base en la tecnología.

Jeffrey Sachs[119]

En el contexto de una economía progresivamente globalizada, el sostenimiento de una alta tasa de crecimiento económico a largo plazo requiere un aumento de la productividad. Esta es la base de la competitividad internacional y del desarrollo exportador, pilar indiscutido del modelo económico chileno. El alto ritmo de crecimiento económico y de las exportaciones ha sido posible por el aprovechamiento de amplios recursos naturales, que han permitido diversificar la estructura de producción e incorporar actividades de alto potencial productivo, aunque subexplotadas. Incluso ha sido posible incorporar valor agregado y nuevas tecnologías en actividades productivas basadas en recursos naturales, como la fruticultura, el vino fino y el cultivo del salmón, entre otras.

Sin embargo, es claro que esta fuente específica de crecimiento es limitada en una perspectiva de largo plazo, porque las tendencias de la demanda internacional se orientan predominantemente hacia sectores de servicios de tecnologías avanzadas (Moguillansky, 2000; Sachs, Larraín y Warner, 1999). Por esto, los gobiernos de la Concertación le han asignado una alta prioridad a la estrategia de desarrollo productivo, cuyo objetivo principal ha sido estimular los aumentos de productividad y la modernización económica en sectores rezagados, como la pequeña y mediana empresa de las diferentes regiones del país (Landerretche Gazitúa, 1997).

En este orden se ha planteado un problema importante dentro la lógica de adaptación del sistema de mercado al modelo concertacionista de desarrollo. El modelo de mercado competitivo clásico supone una empresa representativa, lo que implica el supuesto adicional de homogeneidad de las empresas que compiten. Esto justifica la ley de la competencia que lleva al desplazamiento de las empresas menos eficientes. Sin embargo, y como lo planteó Schumpeter a principios del siglo XX, y después otros autores

---

[119] Jeffrey Sachs, entrevista en *El Mercurio*, 19 de diciembre de 1999

contemporáneos, las empresas no son homogéneas. Por el contrario, existe una alta heterogeneidad entre ellas, e incluso en una misma industria, y esto se debe no sólo a problemas de eficiencia de la gestión, sino a diferencias estructurales en el acceso a los recursos de capital, capital humano, tecnología, financiamiento. Estas diferencias no se distribuyen al azar sino que corresponden a desigualdades sistémicas y de oportunidades relacionadas con la estratificación social, factores hereditarios que producen desigualdades de origen, y diversas formas de discriminación social. De esta manera, la competencia es muy desigual. Al mismo tiempo, es claro que los mercados muestran imperfecciones y fallas, las cuales también distorsionan los incentivos e impiden que los recursos fluyan hacia donde puedan tener una alta rentabilidad social. De hecho, las fallas de mercados suelen afectar más profundamente a las empresas más desfavorecidas en su dotación de recursos.

Las fallas de mercado relacionadas con la inequidad o propiedad de los factores productivos han sido reconocidas desde siempre. Pero también existen otras fallas importantes relacionadas con la asignación de recursos, vale decir, fallas de eficiencia. Las que fueron más tradicionalmente reconocidas son aquellas de competencia o monopolio, y la existencia de externalidades, que son beneficios sociales no susceptibles de transacciones individuales. Posteriormente se han reconocido fallas dinámicas, relacionadas con el aumento de la productividad, como innovación tecnológica, educación y disponibilidad de información. Aunque estos beneficios también producen externalidades, se caracterizan porque su producción requiere de un gasto elevado, pero con alta probabilidad de que parte de ellos no queden en manos de quienes realizan el gasto. Son beneficios que se diseminan rápidamente al resto de la sociedad, lo que disminuye el incentivo para producirlos. Los subsidios estatales a esas actividades buscan equiparar los beneficios sociales con los privados. Esto es distinto a subsidiar una empresa simplemente porque tiene dificultades para competir en el mercado.

En tiempos más recientes las asimetrías de información han cobrado mucha relevancia como falla de mercado. Se trata de situaciones en que uno de los agentes que transa tiene más información que el otro, sesgando la capacidad de negociación y los términos de los contratos. Casos típicos son las operaciones de créditos o la compra de seguros. Son casos en que debe haber confianza sobre la transparencia de lo que declaran las partes y sobre la intención de cumplir los compromisos. Si una de las partes no tiene información suficiente para evaluar esa transparencia o intencionalidad, la parte eventualmente afectada va a encarecer el precio de su oferta. En las operaciones de créditos bancarios a las pequeñas empresas, cuando no hay suficiente información sobre estas, se encarecen las tasas de interés que deben pagar para cubrir los mayores riesgos en que incurren los bancos.

Por último, están también las fallas de coordinación, en que los beneficios de una actividad dependen fuertemente de que se realicen otras actividades complementarias. Si no hay intercambio de información entre las partes

interesadas, no habrá coordinación y posiblemente se posterguen o no se realicen actividades que podrían anticipar beneficios.

Estas consideraciones han sido los fundamentos de las políticas de desarrollo productivo aplicadas desde los 90. En contraste con las antiguas políticas industriales que se definían en función de industrias "ganadoras" o "sectores estratégicos", las políticas de desarrollo productivo no priorizan necesariamente sectores determinados, sino que actúan a través de los mercados para potenciar y movilizar los recursos hacia aquellos usos con alta rentabilidad social. En la medida que estas políticas implican el uso de subsidios públicos, ellos se destinan principalmente a mejorar las condiciones de funcionamiento de los mercados, especialmente los de factores, capacitación de trabajadores, asistencia técnica, difusión y transparencia de la información, creación de externalidades, eliminación de barreras de acceso y contención de los elementos monopólicos que pudieran existir.

De aquí que se hable ahora de políticas neutrales en un sentido sectorial en vez de políticas verticales o sectoriales de acuerdo a los antiguos enfoques. El fundamento de esta orientación es que el Estado tiene menos información que el sector privado respecto de las inversiones productivas más rentables. Sin embargo, el debate no está cerrado, porque, por ejemplo, hay opciones sectoriales que requieren plazos largos de gestación en capital humano y aprendizaje empresarial y, por lo tanto, existen necesidades de coordinación y generación de señales, especialmente para los pequeños y medianos empresarios. Este principio ha comenzado a aplicarse en una estrategia de desarrollo de *clusters* productivos, que buscan crear sinergias y externalidades.

Por último, se trata de políticas de las empresas orientadas a la demanda en vez de a la oferta. En las de demanda, los incentivos se entregan a las empresas usuarias y a iniciativa de estas para que sean ellas quienes decidan cómo y cuándo usarlos, con la condición de hacer un co-pago. Por ejemplo, los subsidios para capacitación de los trabajadores, pueden ser utilizados discrecionalmente. Si la empresa decide capacitar a su personal podrá acceder a ellos. Es la empresa la que decide demandar un servicio de capacitación al mercado, para beneficiar a sus trabajadores. De esta manera, son políticas que actúan a través del mercado y no en contra del mismo (Maggi, 2000). El fundamento de estas políticas es que ellas son neutras desde el punto de vista sectorial y sólo apuntan a corregir las fallas de los mercados. Pero aun así, varias de ellas han sido criticadas, no sólo por razones políticas (desde el neo-liberalismo, implican una forma de intervención en los mercados) sino también por razones técnicas, que apuntan a bajos niveles de eficiencia o ambigüedad de resultados.

Rol de las instituciones y las políticas

Para implementar estas políticas se ha desarrollado una institucionalidad liderada por la CORFO, pero también complementada por otras instituciones

(como el SCT, SENCE, INDAP e INIA en la agricultura y por una gran variedad de instrumentos de fomento). Hacia el 2000, a través de estos instrumentos, el Estado canalizaba alrededor de 700 millones de dólares (valor de 1998) para el fomento productivo, incluyendo fondos para capacitación y reintegro simplificado a las exportaciones (Silva y Sandoval, 2005).[140]

Como ya se señaló, esta institucionalidad de apoyo se caracteriza por un enfoque de neutralidad sectorial, orientación a la demanda (los recursos se asignan a proyectos presentados por las empresas, bajo ciertas condiciones), requisitos de co-financiamiento de los interesados y con administración sobre todo de la CORFO, con un enfoque institucional de "tercer piso" (el Estado no interviene directamente en la operación, sólo en el diseño de la política y de la institucionalidad). Detrás de esta política hay un principio económico que se puede definir como de "economía *social* de mercado": economía de libre mercado a la que se le reconocen "fallas" e inequidades. Las políticas públicas buscan enfrentar unas y otras. En otras palabras, son políticas destinadas a corregir deficiencias de los mercados y a incentivar comportamientos de las empresas económicamente más eficientes, sin que necesariamente se orienten los recursos en forma discrecional y al arbitrio de las preferencias de las autoridades estatales, disminuyendo así los riesgos de corrupción o simplemente el mal uso de recursos.

Es una institucionalidad reconocidamente más eficiente que la que existía en décadas pasadas, porque privilegia la igualdad de oportunidades y los subsidios para fomento se entregan en función de proyectos destinados a beneficiar la rentabilidad social. Sin embargo, esta institucionalidad también tiene limitaciones sobre las cuales diversos observadores han llamado la atención, como la atomización de sus beneficios que, a juicio de algunos autores, "impide generar economías de escala y de aglomeración que son fundamentales para formar una masa crítica de empresas capaces de beneficiarse acumulativamente de esos instrumentos y avanzar hacia mayores niveles de competitividad" (Bianchi y Parrilli, 2002, p. 12). En otro estudio se señala que "debe cuestionarse un enfoque predominantemente horizontal en la lógica de instrumentos de apoyo y observar las demandas sectoriales específicas" (Bravo, Crespi y Gutiérrez 2002, p. 101). Hay un abultado "menú de instrumentos que resulta moderadamente conocido y poco usado por los beneficiarios" (ibíd). Otro aspecto crítico identificado es una relativa inequidad de los instrumentos por cuanto benefician principalmente a empresas con capacidad para pagar consultores que ayuden a operar estos instrumentos y enfrentar los costos de transacción que imponen. Otras críticas específicas son las siguientes:

---

[140] Estos últimos instrumentos no necesariamente benefician a las MIPYMES, como se señala más abajo.

- Existe un exceso de instrumentos de fomento: a fines de los 90 llegó a haber más de 100 repartidos entre distintos Ministerios y agencias públicas, con diferentes objetivos y procedimientos.
- Imponen altos costos de transacción, ya que para acceder a ellos hay que invertir en personal calificado que conozca el detalle de sus operaciones.
- Esta proliferación genera un sesgo hacia la discrecionalidad estatal, porque cada uno define criterios muy selectivos para asignar los recursos. Al haber muchos, hay mayor riesgo de incoherencias de la política, menor transparencia, clientelismos privados y falta de sinergias.
- Algunas entidades públicas, como CORFO e INDAP, cumplen la triple función de diseñar las políticas, implementarlas, controlarlas y evaluarlas. Esta práctica va contra el principio recomendado de que las funciones de diseño de políticas, implementación y evaluación deberían ser realizadas en forma separada (Sanfuentes, 2003b).
- Faltan equipos especializados en la evaluación de las políticas y con capacidad de monitorear la información para un seguimiento eficaz. En particular, se detecta escasez de evaluaciones acerca del cumplimiento de los objetivos y de la eficiencia con que se usan los recursos.

Búsqueda de un desarrollo competitivo

Chile ha hecho un gran esfuerzo para transformar la estructura productiva heredada desde el modelo de industrialización hacia el modelo exportador. Muchas de las antiguas actividades han sido la base de esta transformación, trátese de las llamadas industrias estratégicas creadas por el Estado en los años 40 y 50: industria eléctrica, del acero o del petróleo, planes frutícolas y forestales de los años 60, o industrias que desarrollaron una capacidad empresarial y técnica, con todas las limitaciones de ese modelo proteccionista. Pero sigue pendiente una nueva ronda transformadora desde un modelo exportador, basado principalmente en recursos naturales, hacia otro, también exportador, pero coherente con la economía de la información y de los servicios. Este es el significado del concepto de transformación competitiva.

Para muchos, esta es la forma de una nueva condicionalidad de los organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial, en su intento por estimular la globalización financiera. Pero ese es un planteamiento muy limitado. Actualmente existe un enorme consenso, asumido tanto en la derecha como en la izquierda, de que no hay posibilidad de progreso económico al margen de la globalización, y esto implica asumir también la transformación competitiva. Por cierto, mucho depende de la forma cómo se haga esta transformación: buscando que la misma se realice en consonancia con un desarrollo equitativo, humano y sustentable o sólo maximizando retornos financieros, con inestabilidad y altos costos sociales de ajustes.

Este es un viejo debate, planteado de diversas maneras a través del tiempo. A fines del siglo XIX en Chile, fue la pugna entre los llamados proteccionistas versus los librecambistas. Después de la Segunda Guerra Mundial se planteó como una confrontación entre el Estado interventor, a través de políticas industriales, y la liberalización comercial. En los años 70 el modelo del Estado interventor con sus políticas industriales fue ampliamente desacreditado por el neo-liberalismo emergente, a pesar de que en esos mismos años los "tigres asiáticos" lograban resultados espectaculares de crecimiento y modernización industrial gracias a políticas industriales muy activas.[121] Es cierto que se trató de políticas industriales más eficientes que las latinoamericanas, no sólo porque se aplicaron en mejor forma sino porque su diseño fue distinto: estuvo basado en un modelo de industrialización orientado a las exportaciones de bienes industriales de punta, con metas específicas para las empresas e incentivos condicionados al cumplimiento de esas metas. El modelo asiático consagró el crecimiento exportador como la gran estrategia para el desarrollo, pero quedó abierto el debate en términos de si ese resultado se obtiene a través de la liberalización comercial o mediante la aplicación de políticas activas de competitividad. A pesar de la evidencia empírica abrumadoramente favorable a esta segunda opción, desde el neo-liberalismo se insistió en la postura liberalizadora como la óptima (¡incluso muchos afirmaron que las políticas industriales de los tigres asiáticos impidieron que el crecimiento fuera más alto!).

En Chile entró muy fuertemente la opción de la liberalización comercial sin políticas industriales. De hecho, incluso la expresión "políticas industriales" llegó a ser sinónimo de ignorancia y obsolescencia conceptual, por lo que nadie que quisiera proteger su reputación osaba pronunciarla. Los gobiernos concertacionistas adhirieron a esta postura. El argumento de mayor peso esgrimido a favor de ella es el riesgo de crear intereses espurios o "grupos rentistas", con capacidad de presión sobre las autoridades para obtener privilegios (protección o subsidios) que pagarían todos los consumidores. Además se introducirían distorsiones de mercados que harían menos eficiente la estructura productiva y comercial. Por último, no puede desconocerse que las políticas industriales de viejo cuño eran fuertemente centralizadas. Partían del supuesto de que el Estado "sabía" lo que había que hacer en relación a la estructura productiva. Era razonable esta forma de pensar, si se tiene en cuenta que, desde fines del siglo XIX, la industrialización de los países en desarrollo era vista como una réplica de la de los países avanzados. Había que tener industria del acero, eléctrica, metal-mecánica, automotriz. Eran los emblemas de la modernización industrial.

Por supuesto, existía una cuota de realismo, considerando el contexto histórico, aludido en capítulos anteriores. Entonces, lo que se esperaba del Estado era que se convirtiera en el actor privilegiado para estimular un patrón

[121] Y a pesar de que el propio gobierno militar aplicó una política industrial muy explícita mediante el subsidio al sector forestal, con resultados muy dinamizadores de este sector.

de desarrollo conocido. Pero este supuesto dejó de ser válido en la era de las tecnologías de la información y de la globalización. Y con ello, dejó de existir un modelo probado al cual emular. El juego empieza de nuevo y la innovación no tiene sustituto.

Características de la nueva economía

Cualquier consideración estratégica de mediano plazo orientada a definir el modo de inserción productiva internacional no puede prescindir de algunos hechos básicos de la llamada "nueva economía", que están redefiniendo estructuralmente las condiciones del desarrollo. La "nueva economía" es una forma de denominar el hecho de que las nuevas tecnologías de la información están generando una transformación de los servicios, los procesos productivos, el intercambio y el consumo, la gestión de las empresas, los requerimientos de capital humano y las formas de organización del trabajo, con aumentos espectaculares de la productividad. Esto está teniendo enormes repercusiones en el desarrollo de las ventajas competitivas de Chile. Se trata de un cambio de paradigma tecnológico, organizacional y cultural que da una nueva perspectiva a la construcción de competitividad.

Un estudio de la OCDE menciona los principales hechos estilizados de los cambios que están ocurriendo en los países desarrollados (OCDE-Statistics Canada, 2000).

En el plano del comercio:

- La composición del comercio mundial cambia rápidamente hacia los productos de alta tecnología. La tendencia que se visualiza es la de que el comercio de manufacturas de alta tecnología de los países de la OCDE aumente más rápidamente que el de los productos de mediana y baja tecnología.
- El comercio de servicios se incrementa rápidamente, especialmente en el campo de las finanzas, seguros, turismo, servicios personales e incluso servicios de utilidad pública. Los servicios son un sector en permanente expansión en relación al resto de los sectores, a diferencia de las manufacturas, que históricamente desplazaron a la agricultura como motor del crecimiento, con un auge y una posterior declinación respecto de su importancia dentro de la economía. Las tecnologías de la información hacen posible, además, que esos mismos servicios se conviertan en transables.
- Al mismo tiempo, se produce un cambio desde el comercio de materias primas y productos terminados hacia otro basado en bienes intermedios y al interior de las firmas. Esto implica que esta actividad se oriente más en función de redes empresariales que en función de firmas independientes.

- La inversión extranjera se constituye como un motor dinamizador de la reestructuración económica a nivel mundial.

En el plano tecnológico:

- Las tecnologías de la información y las comunicaciones son un factor central en la transición hacia la economía del conocimiento. Ellas hacen posible asimismo los avances espectaculares manifestados en la ingeniería genética y otros campos científicos.
- El crecimiento de las industrias basadas en el conocimiento es superior al del producto de los países desarrollados.
- La inversión en tecnologías de la información y comunicaciones aumenta sostenidamente su participación relativa en los países desarrollados.

Los cambios anteriores están afectando profundamente los mercados del trabajo:

- El empleo en los servicios es el que crece más rápidamente, en desmedro de la ocupación en la agricultura, sectores de recursos naturales e industria manufacturera.[122]
- Los empleos en los servicios de alta tecnología son los que más se expanden, demandando trabajadores con altas destrezas.
- La presión competitiva está obligando a las empresas a flexibilizar sus prácticas de gestión y, en particular, los requerimientos de los puestos de trabajo. Entre estos, se incluyen: exigencias de destrezas múltiples, capacidad de rotación entre diversos puestos de trabajo, aptitudes de trabajo en equipo, mayor delegación de responsabilidades en los trabajadores, menor importancia de la jerarquía, flexibilidad de las jornadas de trabajo.
- Lo anterior implica una tendencia hacia la contratación de trabajadores con mayores destrezas genéricas, capacidad de iniciativa, disciplina y

---

[122] Esto no implica que Chile tenga que abandonar su actual estrategia exportadora basada en recursos naturales, que le ha dado muy buenos resultados. Incluso todavía hay enormes oportunidades para profundizar el desarrollo de productos derivados de recursos naturales, incorporando tecnología, creatividad, organización y técnicas modernas de comercialización. Por ejemplo, sólo en el período 2000-2005 ha habido un aumento y diversificación espectacular de las exportaciones chilenas, provenientes de todos los sectores pero especialmente de la agroindustria, vitivinicultura, acuicultura y sector forestal, por mencionar algunos. Un ejemplo notable es el desarrollo de la industria del vino en el valle de Casablanca, otrora un territorio de rulo y casi abandonado, donde en base al cultivo de cepas muy seleccionadas, riego gota a gota, manejo altamente tecnificado y desarrollo de una completa cadena de valor, incluida la gastronomía, ha producido una transformación económica y social inédita del valle. Otro tanto puede decirse del valle de Colchagua y su Ruta del Vino, sustentada en la recuperación de un ramal de ferrocarril, hotelería cinco estrellas y museos. Esta producción basada en calidad y orientada a nichos tiene un gran potencial a mediano plazo. Pero tal estrategia no excluye el desarrollo en paralelo de una estrategia orientada a la nueva economía basada en servicios de calidad y en tecnologías de la información, que debiera ir avanzando más rápidamente.

responsabilidad. De hecho, los puestos de trabajo sin destrezas están disminuyendo en términos absolutos y las probabilidades de que un trabajador sin ellas quede desempleado son mucho más altas que para un trabajador capacitado.

- Las diferencias salariales entre ambos tipos de trabajadores aumentan en forma sostenida.
- Hay una expansión sostenida del número de empresas que adoptan las técnicas de la organización flexible del trabajo de los países de la OCDE.

Necesidad de políticas sistémicas de transformación productiva

A la luz de estos antecedentes, cobra aún más fuerza la pregunta de fondo: para estimular un desarrollo competitivo a nivel internacional, ¿basta con un marco institucional neutro y no selectivo? La porfiada realidad sigue aportando antecedentes que cuestionan la opción de la neutralidad absoluta. La proliferación de experiencias asiáticas que en pocos años han generado milagros económicos y la evidencia de que en Chile tales estrategias neutrales han contribuido a la persistencia de un modelo de exportaciones vulnerable por tener su basamento en recursos naturales, han contribuido a profundizar este debate y a reconocer la complejidad de la cuestión. Afamados consultores internacionales como Michael Porter, convertido en *gurú* de los empresarios chilenos y de cuya ortodoxia económica nadie duda, no han sido renuentes en reconocer la necesidad de estrategias muy activas de competitividad. En conferencia pública realizada a fines de junio de 2005 en Santiago, les recordó a los empresarios reunidos que Chile "aporta menos innovación y tecnología que su vecindario, que su economía es adicta a los recursos naturales y que la educación de su gente es comparable a la Zimbabwe...".[123]

A raíz de esta conferencia, un destacado empresario nacional reconoció que "se requiere un debate estratégico".[124] El ex senador y actual Canciller Alejandro Foxley, por su parte, señalaba en una conferencia que "...el problema (de la nueva etapa del desarrollo nacional) no se resuelve automáticamente y sólo a través de señales del mercado, sino que hay una nueva manera de hacer las cosas que tenemos que aprender y en la cual registramos algunos déficits importantes. De aquí que no sólo va a ser necesario activar esta discusión, sino que en esta nueva fase hay que promover un nuevo tipo de enfoque y hay que agitar ideas que, de alguna manera, nos saquen de esta especie de autocomplacencia en la que estamos sumidos" (Foxley, 2004).

En el discurso público, el crecimiento exportador es considerado el motor del desarrollo. Pero la pregunta que no hay que olvidar es qué está detrás

---

[123] Según información del diario *La Tercera*, 3 de julio de 2005, p. 49.

[124] Roberto Méndez, según la misma información del diario *La Tercera*, citada.

del éxito exportador. Este también puede ser considerado resultado de otras cosas que suceden al interior de una economía, concretamente, el hecho de que la economía se haya hecho más competitiva, que no sea solamente capacidad de producir más y mejor a menores costos, en comparación con las economías rivales. Una premisa a tener en cuenta es que en el largo plazo la capacidad competitiva no depende de la permanencia de bajos salarios reales, para producir a costos bajos (a nivel nacional, la devaluación de la moneda con salarios fijos equivale a una caída de remuneraciones en términos internacionales), o de la disponibilidad de recursos naturales valorados por el mercado, como de la capacidad del sistema productor de bienes y servicios de aumentar su productividad y crear redes más densas de actividades ligadas unas a otras. En último término, esto significa aumentar la productividad de las empresas existentes y crear otras nuevas, aumentar la formación de capital físico y humano, e introducir cambios tecnológicos y organizacionales.

En una economía con interdependencias y eslabonamientos, no sólo de productos sino también entre factores productivos e instituciones, la productividad de una empresa está muy influida por la de otras empresas y por la eficiencia de su entorno cercano. La oferta de trabajo calificado y adaptado a la operación de las nuevas tecnologías; la provisión de bienes de capital e insumos intermedios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas; la disponibilidad de materias primas y recursos naturales en la cantidad y calidad adecuadas; la llegada a las fuentes de financiamiento de mediano y largo plazo; el acceso a la información tecnológica y de mercados; la eficacia de las instituciones públicas que regulan la actividad económica, son algunos de los elementos que influyen en lo que se denomina la competitividad sistémica de un territorio o país, y que ha sido la clave de los países más exitosos en las últimas décadas (como los del Este Asiático, o los casos tan citados de Irlanda y Finlandia, más recientemente).

En la visión más ortodoxa de la economía neo-liberal, el sistema de precios y de mercado es suficiente para estimular la asignación eficiente de recursos y el crecimiento de la producción; las oportunidades de negocios estimulan la inversión y el desarrollo de los factores productivos necesarios; además, de que no requiere de políticas públicas activas, salvo las que aseguren la estabilidad macroeconómica, la competencia y el respeto de los derechos de propiedad. Pero en una visión que reconoce las imperfecciones de los mercados, así como las rigideces de estos, los rezagos y retrasos en las respuestas de los factores productivos, las asimetrías de información, la falta de transparencia y movilidad de los recursos y, especialmente, la miopía para prever el futuro más distante, son factores que hacen necesaria la existencia de las políticas públicas. Esto es así, no porque el Estado sea más inmune a esas fallas o porque sea más clarividente respecto del futuro -ciertamente no lo es-, sino porque tiene la capacidad de convocar a los agentes económicos, expertos, científicos, organizaciones sociales, para producir bienes públicos, diseñar escenarios probables y deseables a futuro y coordinar mejor las decisiones públicas con las privadas. O, si se quiere, tiene la capacidad de generar acciones colectivas

que difícilmente surjan en forma espontánea para abordar la creación de externalidades, producir bienes públicos, diseminar información y, sobre todo, estimular la coordinación. Esto vale mucho más para una economía abierta y expuesta a las vicisitudes de la globalización.

De este modo, ante la ofensiva neo-liberal de los años 80, en que se privilegió la liberalización de los mercados y las privatizaciones de empresas públicas como estrategias centrales para sustentar el desarrollo a largo plazo (sin desconocer, por lo demás, las estrategias de ajuste financiero para abordar la crisis de la deuda externa de ese período), desde los años 90 se ha reconocido la necesidad de nuevas formas de cooperación público-privada para impulsar con más efectividad la transformación productiva. Estas nuevas formas de cooperación se sustentan en el concepto de una "visión país", concepto utilizado y difundido por varias de las exitosas economías asiáticas, partiendo por Japón y luego por otros países de esa región. La idea es que el país como conjunto es el que debe competir en los mercados internacionales (a partir de sus empresas, por cierto). El crecimiento de la productividad no es sólo un resultado de la empresa, de acuerdo a su eficiencia técnica, acumulación de capital y uso de tecnología moderna, sino también del entorno que la rodea, de la fuerza de trabajo, del sistema financiero, de las ofertas de insumo y tecnologías, de la infraestructura física y educacional y, en un plano más global, de la estabilidad macroeconómica y política del país.

Chile ha tenido avances espectaculares en su competitividad sistémica. Los empresarios extranjeros reconocen que es uno de los países latinoamericanos donde es más fácil hacer negocios, y no por la ausencia de regulaciones, sino porque existe una serie de condiciones que consideran indispensables para crear una confianza inversionista: estabilidad de las reglas del juego, ausencia de la corrupción ostentosa que se percibe en otras partes, buenas facilidades de infraestructura y de comunicaciones, simplificación de algunos trámites que en otras partes son engorrosos (por ejemplo, el pago de impuestos). Sobre todo, los empresarios extranjeros valoran la estabilidad política y democrática alcanzada, con un alto grado de consenso sobre las reglas básicas de la economía aun entre opositores políticos. Estas apreciaciones sobre la competitividad internacional se reflejan en los sucesivos informes que organismos especializados emiten todos los años.

El más conocido es el Informe de Competitividad Internacional que elabora el Foro Económico Mundial. En su versión 2005 el mismo construyó tres índices: el índice de Competitividad para el Crecimiento, el de Competitividad Empresarial y de Competitividad Global, que incorpora los dos anteriores, más otras variables adicionales. Este último índice está formado por nueve variables principales, distribuidas en tres grandes componentes: en primer lugar, los requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, manejo macroeconómico y acceso a la salud y a la educación primaria). En este componente se ha destacado el manejo macroeconómico, donde Chile obtuvo el primer lugar, como resultado de la situación fiscal, de deuda externa, inflación y crecimiento. Los

componentes de acceso a la salud y a la educación primaria, y la calidad de las instituciones revelan también fortalezas, con una ubicación en los lugares 25 y 27, respectivamente. La calidad de la infraestructura, en cambio, se muestra débil y con retrocesos, descendiendo al lugar 34.

El segundo gran componente se refiere a los requerimientos de eficiencia, e incluye como variables el acceso a la educación superior y el entrenamiento de la fuerza de trabajo, con una posición bastante deficiente, en el lugar 42 (y un descenso respecto del año anterior de 15 lugares); la eficiencia de los mercados con una buena posición en el lugar 24, y la disponibilidad de tecnologías, nuevamente deficiente, con el lugar 36 y un importante retroceso.

Por último, el tercer componente se refiere a los factores que apoyan la innovación, como la sofisticación de los negocios (lugar 31) y los esfuerzos de innovación, en un deplorable lugar 41 y retroceso de 14 lugares respecto del año anterior. Como síntesis de estos indicadores, se destacan las fortalezas en el ámbito del manejo macroeconómico, la eficiencia de los mercados, la calidad de las instituciones, en general, y de las políticas sociales como el acceso a la salud y educación básica; pero debilidades muy importantes en el esfuerzo tecnológico, acceso a la educación superior y a la capacitación de trabajadores.[125]

Por cierto, el valor de estos informes internacionales sobre la competitividad de la economía chilena es el de ayudar a focalizar mejor las debilidades a partir de metodologías aplicadas a un amplio espectro de países y ya probadas durante muchos años. Pero ellos no deben reemplazar la autoevaluación de los propios agentes nacionales a través del debate, la discusión y el análisis técnico que muchas instituciones llevan a cabo.

Estos ejercicios de análisis sistémicos son indispensables porque, a mediano plazo, se vienen enormes desafíos competitivos, ausentes en los años 90. Los dos acuerdos de libre comercio con las más grandes potencias económicas del mundo, la Unión Europea y Estados Unidos, van a ir liberalizando gradualmente el comercio de más y más bienes, que hasta ahora habían gozado todavía de algunos grados de protección (por cierto, cada vez más bajos). Nuevos tratados comerciales continúan abriendo la economía chilena.[126] En América Latina, países como Argentina y Brasil, que enfrentaron severas crisis financieras a comienzos de la presente década, han ido consolidando su estabilidad y puede esperarse que pasen a ser serios competidores en sectores en los cuales

---

[125] El International Institute for Managemenet Development, que también lleva un índice internacional de competitividad, en su informe de 2006 rebajó la posición de Chile del lugar 19 al 24, entre 61 países, como consecuencia de los buenos resultados de otros, como China, Malasia, Japón y Estonia. Entre los peores resultados de componentes parciales está la infraestructura tecnológica, en el puesto 52, y la científica, en el lugar 48.

[126] Se estima que al 2005 las importaciones desde países con acuerdos comerciales pagaban un arancel de sólo 0,8% en promedio, con un promedio de aranceles para el resto de los países de 5,5% (según datos del Banco Central reproducidos por *El Mercurio*, 21 de febrero de 2006, p. B1).

Chile posee ventajas comparativas. La expectativa de entrar de lleno en los exigentes mercados de los países desarrollados planteará, además, requerimientos adicionales en ámbitos a los que en Chile no se les ha dado la importancia que los mismos tienen en esos países, como las condiciones laborales en las empresas y el respeto a las normas medioambientales, sanitarias y de trazabilidad. Las normas de calidad internacionalmente aceptadas se han difundido en los mercados y prácticamente ningún producto puede entrar a ellos si no certifica el cumplimiento de esas normas en sus procesos de producción.[127]

La identificación de los problemas microeconómicos (o "lomos de toro", como se los menciona en la jerga local) que afectan la capacidad competitiva chilena se ha convertido en un verdadero deporte nacional. Todas las semanas aparecen los diagnósticos y agendas más variadas, algunas reiteradas por años con marcados sesgos ideológicos; otras, más novedosas que emergen al calor de situaciones concretas que afectan a algunos sectores. Estos "lomos de toro" ciertamente tienen una gran importancia en la fase actual del desarrollo económico chileno, porque habiéndose logrado un manejo de clase mundial de la política macroeconómica, los futuros progresos requieren mejoras en la eficiencia del sistema de mercado, que garanticen mejores oportunidades para los trabajadores y los pequeños empresarios.

Una forma resumida de visualizar la importancia de las reformas microeconómicas con mayor incidencia en la competitividad es a través de la evolución del crecimiento de la "productividad total de los factores productivos", que se puede considerar una aproximación al aumento de la competitividad sistémica:[128] desde los años 80 estuvo aumentando hasta llegar a un máximo de 2,7% anual, en 1990-94. Sin embargo, posteriormente ha decrecido a 1,3% (1995-99) y a 0,8% (2000-04).[129]

Entre los principales "lomos de toro" microeconómicos existen deficiencias del aparato público que prolongan rigideces burocráticas (por ejemplo, exceso de trámites para constituir empresas, impuestos ineficientes como el de timbres y estampillas que aumentan el costo del crédito y disminuyen la competencia entre los bancos, lentitud para aplicar la ley de Alta Dirección Pública que obliga a concursar cargos directivos en los servicios públicos); inflexibilidades en el mercado laboral que hacen difíciles las contrataciones por jornadas parciales y los altos costos de despido; lentitud con las reformas que permitirán el desarrollo del capital de riesgo; proliferación de instrumentos de fomento productivo y tecnológico que dificultan su

---

[127] Una exigencia de creciente importancia es la trazabilidad de los alimentos, es decir, la posibilidad de identificar el origen de los insumos, su calidad y condición sanitaria.

[128] La productividad total de los factores mide la contribución de las mejoras de eficiencia, innovación tecnológica y aumento de la calidad, por encima de la contribución del capital y el trabajo al crecimiento económico.

[129] Según el estudio de De Gregorio (2005, Cuadro 4).

evaluación, implementación y coordinación para estimular la innovación o mejoramiento de la calidad de la inversión y del trabajo; conflictos entre las decisiones de inversión y las normas medio ambientales, entre otros. Estos, y probablemente muchos otros "lomos de toro", forman parte de los desafíos sistémicos que requieren ser abordados. Pero, como escribió Albert Hirschman en alguna oportunidad, con mucha sabiduría, *one thing at a time.*[130] La urgencia de apurar el paso también es un criterio que debe estar presente en la construcción de una agenda, sobre todo cuando muchos de estos problemas están diagnosticados y lo que se requiere es la decisión de implementar reformas de políticas. Para ello hay que establecer prioridades y secuencias que permitan ordenar las acciones.

Hay dos temas reiterados que han logrado atraer un alto grado de consenso respecto de cómo avanzar hacia una transformación productiva. La innovación tecnológica es ciertamente el tema favorito. Reiteradamente los informes de competitividad internacional han señalado que el país está atrasado en el diseño de su estrategia innovadora, tanto en términos de recursos como de su institucionalidad.[131] Esto se relaciona muy directamente con el alto contenido de exportaciones de recursos naturales, generadora de vulnerabilidad a largo plazo. La economía mundial va hacia una economía de servicios, pero en Chile seguimos con una sustentación exportadora basada en recursos naturales (no sin buenas razones). Esto no está mal, pero el problema es el ritmo con que avanzamos hacia una economía de servicios basada en conocimiento y tecnología, dirección en la que va la economía mundial. El alto crecimiento exportador (centrado en recursos naturales) y el atractivo de la economía chilena para los inversionistas extranjeros están llevando a la apreciación sostenida del peso (agudizada por el fuerte aumento del precio del cobre de 2004-2006), lo que perjudica la incorporación de nuevas exportaciones, especialmente de las pequeñas y medianas empresas.

Muy relacionada aparece una segunda cuestión: la situación de la formación de capital humano. El Índice de Competitividad Global 2005, antes mencionado, enfatiza la debilidad del acceso a la educación superior y a la capacitación de los trabajadores. Las mediciones de la calidad de la educación también ponen en tela de juicio al sistema. Sin duda, un mayor esfuerzo de innovación tecnológica resultaría ineficaz si no va acompañado de un capital humano de mayor calidad, lo cual supone proveer los científicos, profesionales y técnicos capaces de liderar el esfuerzo innovador, así como disponer de los trabajadores calificados en condiciones de operar las nuevas tecnologías. Es esta una tríada que debe ser perfectamente articulada. Es una de las lecciones que dejan los países líderes como Irlanda y Finlandia en los años 90.

---

130 Cada cosa a su tiempo.

131 A partir de 2006, la innovación tecnológica ha adquirido una alta prioridad en la agenda pública, como se explica más adelante.

Superar la debilidad de la innovación tecnológica

Desde que Robert Solow identificó el cambio tecnológico como el factor fundamental del crecimiento económico de los Estados Unidos, en los años 50,[132] se estableció un piso de aceptación común respecto de las causas del crecimiento. En la historia del pensamiento económico aparecen diversas escuelas que pusieron el acento en ciertos factores como determinantes últimos del crecimiento y el desarrollo de los países: desde los fisiócratas que pensaban que la agricultura era la única actividad con capacidad de crear riqueza, y los clásicos que vieron en la división del trabajo y la expansión de los mercados la fuente del aumento de la productividad y la riqueza, hasta los desarrollistas de primera generación, de mediados del siglo XX, que apuntaron al ahorro y la formación de capital, y los de generaciones más recientes, quienes "descubrieron" la importancia del progreso técnico, la innovación y el capital humano.

Este "descubrimiento" fue revolucionario porque, en cierto modo, comenzó a remover el fantasma de la escasez de recursos: su implicancia fue que con los mismos recursos de trabajo, capital y tierra, sería posible producir más si se innovara en la manera de producir o en los bienes que se produzcan.[133] Este enfoque, iniciado por Solow, abrió el camino a las nuevas metodologías de medición del progreso técnico como variable adicional, en la ecuación del crecimiento, respecto de las tradicionales variables sobre la contribución del capital y del trabajo. Por cierto, las polémicas no han sido escasas respecto de cómo se mide el cambio tecnológico, cómo opera, cómo se gesta, cómo se incorpora a los sectores productivos, quiénes son los que contribuyen a él, con qué motivaciones, cómo se puede potenciar en los países en desarrollo, cuáles son las políticas más eficaces, etc. Lo que ha dejado de ser polémico es la importancia central de la innovación tecnológica como un camino inevitable para progresar hacia estados más avanzados del desarrollo. En esto se ha logrado un amplio consenso.

Este descubrimiento fue tanto una buena como una mala noticia para los países en desarrollo. La mala noticia fue que, habiendo una brecha tan grande en los niveles tecnológicos con respecto a los países avanzados, parecía que aquellos en desarrollo estarían condenados a permanecer para siempre en niveles rezagados y, por lo tanto, dependientes del primer mundo respecto de la frontera tecnológica. La buena noticia fue que, al mismo tiempo, esa brecha significa que hay un enorme potencial de tecnologías disponibles para generar aumentos de la productividad y de los ingresos. Este potencial significa que los países en desarrollo pueden ahorrar muchos recursos que

[132] Aunque no fue el primero en analizar la importancia de este factor.

[133] En realidad, Schumpeter fue el primero que trató sistemáticamente la importancia del progreso técnico para el desarrollo económico. Pero la ciencia económica contemporánea no le dio la importancia que merecía, y sólo fue "redescubierto" en décadas recientes.

los pioneros tuvieron que destinar a la investigación y desarrollo tecnológico antes de poder utilizar nuevas tecnologías. Y la evidencia empírica muestra que cada vez más los tiempos de espera para lograr aumentos significativos de productividad en base a nuevas tecnologías son más cortos. Primero Japón, con su estrategia de enviar misiones tecnológicas a los países europeos para "copiar" tecnologías modernas, luego los países del este asiático que se convirtieron en el paradigma moderno de crecimiento en base a un activismo tecnológico. Más recientemente China, India y algunos países europeos periféricos, han logrado acortar distancias en tiempos espectacularmente breves. Pero estos resultados requieren una serie de condiciones referidas a la organización de un país para crear e incorporar nuevas tecnologías, las que involucran a las instituciones públicas y a las empresas privadas, a los sistemas educacionales y de investigación científica, a las instituciones financieras, la cooperación internacional y, por cierto, a todo el aparato productivo y, en particular, a las relaciones de cooperación público-privadas.

La cuestión central ha pasado a ser cómo aprovechar ese *stock* de tecnologías para innovar en los países más rezagados. La nueva sabiduría convencional al respecto, y a la cual han contribuido instituciones como la CEPAL y autores como Richard Nelson, Jorge Katz y muchos otros, plantea que la transferencia de tecnologías no evita la necesidad de desarrollar capacidades locales de innovación, porque es imposible copiar literalmente una tecnología para aplicarla en otro medio. Siendo el cambio tecnológico un proceso de aprendizaje y adaptación, con muchos códigos no escritos, se requiere de capacidad para seleccionarlo, absorberlo, experimentarlo, modificarlo y diseminarlo, procesos que sólo pueden darse en un medio social e institucional adecuado a ese objetivo.

En Chile la política tecnológica se inicia formalmente a partir de la creación de la CORFO.[134] No significa esto que no se hubiera practicado antes la actividad científica y tecnológica, ya que tanto desde el sector privado como del sector público hubo muchas iniciativas de innovación tecnológica desde el siglo XIX.[135] Pero a partir de la CORFO el Estado asumió el compromiso de crear las bases productivas para el desarrollo industrial y la modernización económica, y le encomendó a esa institución la responsabilidad de organizar y coordinar los esfuerzos nacionales. Aunque sus principales actividades se centraron en la inversión pública y en la organización de empresas estatales, tempranamente se detectó la necesidad de intensificar la investigación científica y tecnológica, primero para conocer la dotación efectiva de recursos naturales que poseía el país, y luego para iniciar la explotación de los mismos. Todo ello requería una base tecnológica de la que el país carecía, por lo cual la CORFO puso en marcha

---

[134] Los párrafos que siguen están tomados en forma resumida de otro artículo del autor (Muñoz, 1997, pp. 80-82).

[135] Ver al respecto Ortega y Venegas (2005), y sus referencias bibliográficas.

un conjunto de iniciativas, desde la invitación a técnicos extranjeros para venir a realizar labores de asesoría tecnológica, hasta la organización y promoción de institutos de investigación científica y tecnológica.

En la segunda mitad de los años 60 se creó la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), dependiente del Ministerio de Educación, con el objetivo de fomentar la investigación científica a través de la provisión de fondos concursables para proyectos. En esos años se crean también otros centros para el desarrollo de tecnologías aplicadas en sectores específicos, como el Instituto Tecnológico (INTEC), el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), el Instituto Forestal (INFOR) y el Centro de Investigación Minera y Metalúrgica (CIMM), este último ligado al Ministerio de Minería.

En las primeras fases de este desarrollo, la actividad tecnológica estuvo muy relacionada con los grandes proyectos de las empresas estatales, como los del petróleo, la energía eléctrica, el acero o las telecomunicaciones. En este sentido, la relación de causalidad fue desde la demanda generada por las empresas estatales hacia el sistema científico-tecnológico. Posteriormente, sobre todo en las décadas de los años 70 y 80, cuando se produjo la privatización de las empresas públicas, la actividad de fomento productivo y tecnológico quedó muy postergada en relación a otros objetivos de política económica, como la estabilización, las reformas de mercado y la normalización financiera. Una excepción la constituyó la creación de la Fundación Chile, institución mixta, destinada a la transferencia de tecnología. Con ella se sientan las bases para un nuevo enfoque del desarrollo tecnológico. Se busca asociar estrechamente la oferta con la demanda de tecnología, a través de la identificación de nichos de negocios con posibilidades de innovación. Posteriormente se profundiza el enfoque al asumir la Fundación la responsabilidad de crear empresas capaces de competir en el mercado en base al uso de tecnologías de mejor práctica internacional. Se trata de crear empresas demostrativas que incorporen nuevos productos o tecnologías a fin de estimular la imitación por parte de los empresarios.

Con la restauración del interés por el desarrollo económico en la agenda pública de los años 90, se pudo comprobar que la llamada productividad total de los factores (aproximación muy rudimentaria al concepto de progreso técnico) pasó a ser la variable principal en la explicación de las causas del crecimiento desde fines de los años 80. Se renovó el interés por el progreso tecnológico. Sin embargo, a pesar de ello, se ha vivido la paradoja de que en los discursos públicos se reconoce la importancia del cambio tecnológico, pero, en la práctica, las estrategias, las políticas y las decisiones, han estado muy subordinadas a otros objetivos. Los informes de competitividad internacional, como se señalaba antes, tan laudatorios para la mayor parte de las dimensiones de la economía chilena, reconocen que en este ámbito el país está muy por debajo de las expectativas, aun de países con indicadores de competitividad general más desfavorables.

Un estudioso del tema de la innovación tecnológica en Chile como José Miguel Benavente, profesor de la Universidad de Chile, sostiene que el nivel de inversión en investigación y desarrollo tecnológico es "bajo, mal enfocado y donde el sector privado tiene una baja participación".[136] Estas tres características se resumen en tres indicadores claves: una inversión en (I+D)/PIB[137] de 0,6%, que contrasta con cifras para los países líderes como Finlandia con 3,4%, Suecia con 4,3%, Corea del Sur con 2,9% (Benavente, op. cit. p.9); en segundo lugar, un alto porcentaje de esa inversión se destina a investigación básica más que a investigación aplicada. En Chile, aquella es de 55% del total de I+D, mientras que en Corea es de 13% y en Estados Unidos de 18%. La investigación aplicada es la que tiene efectos más directos en el crecimiento económico. Por cierto, no se desconoce la importancia de la investigación básica, sustento de la capacidad local de innovación, no sólo por los fundamentos científicos que debe proveer sino también por la contribución a la formación de los científicos y expertos, la parte humana de la infraestructura tecnológica. Pero a la luz de la práctica que siguen los países más desarrollados puede suponerse que en Chile existe un desequilibrio importante al respecto. Por último, sobresale también la baja participación del sector privado en la inversión en I+D: un 23% en Chile frente a un 71% en Finlandia, 72% en Suecia, 72% en Corea del Sur (Benavente, op. cit. p. 9). Son dos caras de la misma moneda: baja inversión en investigación aplicada y baja proporción del sector privado respecto del sector público, todo ello en un marco de bajo nivel total de inversión en I+D.

La pregunta que emerge es por qué el sector privado invierte tan poco en I+D. Esta pregunta adquiere más relevancia si se considera, de acuerdo a una hipótesis planteada en la literatura, que la rentabilidad social de la inversión privada en I+D es muy alta en Chile (Lederman y Maloney, 2004). Es probable que la inversión en I+D privada esté subestimada, tanto por malas prácticas contables, que no registran la verdadera inversión en tecnología, como porque no existen incentivos tributarios adecuados para estimular a las empresas a declararla explícitamente. Pero es difícil pensar que la subestimación pueda alterar de un modo tan radical las conclusiones anteriores. La explicación más razonable es la que da la teoría de las fallas de los mercados: la inversión en tecnología es generadora de externalidades que hacen que su rentabilidad social sea superior a la rentabilidad privada. El empresario privado no evalúa la rentabilidad social al decidir sus gastos en I+D sino la rentabilidad privada que podrá obtener. Y esta aparece como muy inferior por el "problema de apropiabilidad": la empresa que hace una inversión tecnológica difícilmente podrá apropiarse de todos los beneficios, porque, tarde o temprano, la tecnología se difundirá y podrá ser aprovechada por otras empresas y otros competidores.

---

136 Benavente (2004), en un informe a la Comisión de Hacienda del Senado.

137 Coeficiente que mide la proporción del gasto en investigación y desarrollo tecnológico en el producto interno bruto.

Esta falla de mercado lleva a una inversión subóptima en tecnología. Para llegar a la óptima, es necesario un subsidio que acerque la rentabilidad privada a la social. Esta es la teoría convencional.

Adicionalmente, la inversión en tecnología supone otras condiciones sistémicas que la acompañen, dado que se trata de procesos de largo plazo y lenta maduración. Se requiere el acompañamiento de un desarrollo del capital humano necesario (científicos, ingenieros, expertos), de una cantidad de recursos que aseguren masa crítica (laboratorios, remuneraciones competitivas a los científicos, ingenieros y expertos, suficiente cantidad de estos últimos para asegurarles un clima científico apropiado, largos períodos de gestación y realización de los proyectos), inserción en redes internacionales de expertos, instituciones de educación superior de clase mundial, programas de doctorados, etc. En la formación de este sistema institucional el Estado tiene un rol indispensable que cumplir. A pesar de que durante los años 90 se desarrolló un Sistema Nacional de Innovación por parte del sector público, la capacidad y eficiencia del mismo es objeto de debate. Las principales críticas que se le han hecho al sistema son las siguientes:

- Bajo presupuesto fiscal. En la ley de Presupuestos de 2004 este fue cercano a los 200 millones de dólares.[138] Para 2006 el ministro de Hacienda Eyzaguirre consideró algo más de 80 millones de dólares adicionales al presupuesto normal de innovación, a través del nuevo Fondo de Innovación creado con los recursos del *royalty* a la minería.[139]
- Un alto número de partidas presupuestarias, distribuidas en distintos Ministerios e instituciones, lo que atenta contra la creación de sinergias y masa crítica.
- Existencia de muchos fondos concursables (lo que en sí es un mérito como metodología de asignación de los subsidios), pero con baja coordinación y duplicaciones (recientemente fusionados en el programa Innova Chile, de CORFO).
- Falta de una estrategia de focalización en las áreas más prometedoras para el desarrollo competitivo nacional.
- Escasos vínculos de cooperación entre universidades y empresas.
- Ausencia de una autoridad nacional que defina y articule una estrategia de largo plazo (seminario de Expansiva, 2004).

Algunas cuestiones de fondo, que siguen permeando el debate sobre la estrategia de innovación tecnológica, son las siguientes: ¿con qué criterios enfocar la asignación presupuestaria entre ciencia básica y ciencia aplicada? ¿Cómo estimular el aumento de la participación privada? ¿Cuánto ha pesado

---

138 Benavente (2004), p. 73.

139 Eyzaguirre (2005), p. 118.

en contra de una prioridad más alta para esta objetivo el hecho de que Chile sea un país rico en recursos naturales?

Con respecto a la primera cuestión es inevitable que las posiciones se polaricen entre los actores centrales de la investigación científica. Los científicos más académicos, con toda razón, siguen la lógica de la autonomía científica. Si se quiere hacer ciencia, hay que seguir los métodos científicos, hay que construir y organizar laboratorios, experimentar y probar teorías, formar recursos humanos y, sobre todo, organizar equipos duraderos en el tiempo, con mística, entusiasmo y capacidad técnica y de interlocución con sus pares a nivel mundial. Aún más, con esta lógica a la ciencia no se le pueden poner límites burocráticos, porque el desarrollo científico es un proceso acumulativo y de descubrimientos permanentes. El conocimiento futuro se construye sobre el recibido. Aquí no se puede improvisar. Por otro lado, cada vez más el desarrollo científico es producto del trabajo en equipo y con bases institucionales. Por lo tanto, si un país quiere tener una capacidad científica mínima tiene que respetar estas bases esenciales y, sobre todo, respetar la autonomía de los propios científicos para definir sus caminos de investigación.

Pero esta lógica choca con la que mira este proceso en forma más pragmática, es decir, con el objetivo de lograr conclusiones científicas aplicables a la tecnología y a los procesos de producción que lideran el desarrollo de la economía. Desde este punto de vista, la pregunta central es si un país con escasos recursos públicos puede darse el lujo de desarrollar ciencia básica, que posiblemente esté desarrollada en centros mundiales avanzados, en perjuicio de investigaciones aplicables a objetivos de desarrollo económico. Es difícil formular una respuesta categórica a este dilema, porque es evidente que ningún país va a renunciar a desarrollar su capacidad científica, aun en ciencias básicas. Esta es la base de todo un edificio científico y tecnológico que depende fundamentalmente de las capacidades humanas. Los nexos entre el conocimiento básico y el aplicado pueden ser inesperados y difíciles de planificar. Pero esta dificultad no excluye el sentido común y el de equilibrio, el cual debe lograrse mediante el diálogo entre la comunidad científica y el sistema político, representante de los intereses de la sociedad como un todo. Tampoco se trata de llegar a decisiones que ignoren la historia del desarrollo científico en el país, así como sus limitaciones y posibilidades de desarrollo económico y social. Este es un compromiso estratégico entre la excelencia académica y la relevancia política y económica, el cual debe buscarse. Dicho en términos muy simples, Chile no es un país que esté en la frontera científica y tecnológica, sino más bien muy al interior de esa frontera. La cuestión, entonces, es cómo aprovechar ese *stock* disponible a nivel mundial para transferir, adaptar y crear nuevas capacidades científicas y tecnológicas en el país.

La pregunta puede profundizarse más respecto de la investigación aplicada misma: ¿se justifica que la investigación aplicada se defina en forma descentralizada y con una relativa autonomía de sus ejecutores? O, por el contrario, ¿debería priorizarse en función de objetivos estratégicos de desarrollo

de la competitividad? En otras palabras, ¿debería dejarse al mercado libre las demandas por investigación aplicada o el Estado debería establecer ciertas prioridades para asignar los recursos públicos y fortalecer las capacidades institucionales y humanas?

La opción centralizadora está fuera del paradigma vigente, que privilegia fuertemente la descentralización y el rol del mercado. Pero puesto que como masa crítica, la investigación aplicada también requiere de condiciones básicas, equipos humanos con continuidad, suficiencia de recursos financieros, a los que se agrega la necesaria relevancia para su aplicación al desarrollo productivo, adquiere suma importancia la coordinación de los esfuerzos y la articulación con el sector productivo. Por mencionar algunos ejemplos obvios en el caso chileno, no cabe duda de que un criterio de relevancia productiva debería darle alta prioridad a la investigación científica, básica y aplicada, en áreas como los recursos y procesos mineros, forestales, marinos, energéticos o frutícolas, sin excluir, por cierto, otras áreas genéricas relevantes para el desarrollo como las tecnologías de la información, la ingeniería genética, las tecnologías ambientales (Bitrán, 2004).

El aumento de la participación del sector privado en el esfuerzo innovador es fundamental, porque son las empresas las que tienen que identificar cuáles son sus requerimientos tecnológicos para enfrentar los nuevos mercados a los cuales tratarán de acceder. Las empresas productivas están en la primera línea de la confrontación competitiva y, por lo tanto, son los agentes privilegiados para identificar esas prioridades. El Estado tiene que proveer los bienes públicos (formación de capital humano, infraestructura tecnológica, institucionalidad de apoyo, lineamientos estratégicos) y los incentivos de mercado (por ejemplo, créditos tributarios, fondos concursables, desarrollo de la industria de capital de riesgo), pero las empresas tienen que identificar las necesidades específicas, por lo que deben involucrarse en forma muy protagónica. Pero la teoría indica, como se señaló, que existe una discrepancia entre retornos sociales y privados a la inversión en tecnología que llevan a una inversión privada subóptima. Esta discrepancia fundamenta la necesidad de una asignación de recursos públicos, ya sea en forma de subsidios directos, créditos tributarios y el financiamiento de la institucionalidad para crear los bienes públicos y sinergias necesarias. Pero aparte del financiamiento, la eficacia del sistema supone que las empresas perciban la necesidad y las posibilidades de involucrarse en un proceso sistémico innovador, proyectado a largo plazo. Aquí son múltiples las iniciativas que pueden emprender, desde diseñar estrategias competitivas a mediano plazo, elevar los fondos para investigación y desarrollo, formar recursos humanos científicos y tecnológicos en sus respectivos sectores, organizar misiones tecnológicas de aprendizaje en el exterior, etc.

Afortunadamente, la importancia de la innovación tecnológica y su institucionalidad como pilares de una estrategia de desarrollo competitivo ha sido recogida tanto por el sector privado como por las autoridades gubernamentales. En el primer caso, un conjunto de organizaciones privadas han

constituido el Foro para la Innovación del Sector Privado, cuyo plan de acción fue lanzado públicamente en mayo de 2006, con el objetivo de crear redes empresariales comprometidas con la innovación. En el caso del sector público, la administración del Presidente Lagos asumió el compromiso de asignarle una alta prioridad a este objetivo. La ley que grava la minería con el *royalty* busca aumentar significativamente los fondos públicos para I+D. En su exposición de la Hacienda Pública de 2005 ante el Congreso Nacional el ministro Eyzaguirre esbozó las principales innovaciones que se deberían introducir para esta estrategia, las cuales fueron elaboradas en la propuesta que hizo la Comisión para la reforma del sistema de innovación, liderada por el ex senador Edgardo Boeninger.[140]

El impuesto o *royalty* a la gran minería es una alternativa centralizada que tiene la ventaja de poder focalizar los recursos en función de prioridades establecidas política y estratégicamente. Tiene la desventaja de quedar expuesta a influencias espurias de grupos corporativos o intereses creados que inevitablemente se constituyen al amparo de estructuras burocráticas. Esta desventaja puede minimizarse en la medida que la institucionalidad que ampare esta política sea transparente y eficiente para operar, con rendición de cuentas, características que, en el caso chileno, tienden a producirse. Con el espectacular aumento del precio del cobre desde 2005, se creó una oportunidad histórica de disponer de inmensos recursos públicos que deberían utilizarse con visión de largo plazo y para objetivos que tienen un alto grado de consenso nacional, como es el financiamiento adecuado del cambio tecnológico y de la educación. A mediados de 2006 el Ministerio de Hacienda estaba trabajando en la organización de un Fondo de Estabilización Económica y Social para administrar los excedentes del cobre, dentro del cual se instalaría el fondo para la innovación.

La situación del capital humano en Chile

La formación de capital humano de clase mundial es requisito esencial para potenciar los esfuerzos de innovación tecnológica. Las estrategias más tradicionales de desarrollo habían establecido la relevancia de la educación para el crecimiento económico. El BID calculó que por cada año adicional de escolaridad de la fuerza de trabajo la tasa de crecimiento anual promedio se eleva entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales.[141] Asimismo, se ha estimado que para Chile, desde 1982, cada año adicional de escolaridad en promedio ha tenido una tasa de retornos de un 13%.[142] Ya no se discute que la formación de capital humano

---

140 Presidencia de la República (2006).

141 Banco Interamericano de Desarrollo (1997), p. 55.

142 Bellei y González (2003), p. 113, citando un estudio de Bravo y Marinovic de 1999.

es una de las fuentes centrales del crecimiento económico, lo cual se explica no sólo porque permite aumentar la calidad de la fuerza de trabajo, sino porque esto hace posible la introducción de tecnologías más eficientes y así, el aumento de la productividad.

Aunque hubo, por mucho tiempo, la opinión aceptada de que Chile poseía una buena dotación de capital humano y un buen sistema educativo, en relación a otros países de América Latina, la evidencia más reciente muestra que, en comparación con países de mayores niveles de desarrollo, los niveles de aprendizaje en Chile dejan mucho que desear. Muchos años de recursos disminuidos, en los 70 y 80, y una descentralización bastante anárquica, contribuyeron a deteriorar el sistema educativo chileno y su calidad. Desde los años 90 se ha buscado revertir esa situación, tanto a través de una política financiera que le ha asignado recursos crecientes a la educación, como a través de la reforma educacional iniciada durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle. Se puede caracterizar en forma sintética la política educativa de estos años por su doble objetivo de aumentar la cobertura y acceso, especialmente para los sectores más pobres, como por el aumento de la calidad de la educación (Arellano, 2005a y 2005b). Al mismo tiempo, se han desarrollado diversos programas públicos focalizados, destinados a mejorar la calidad y la equidad de la educación (Carnoy, 2003).

La situación del capital humano puede ser evaluada tanto por los insumos que se aportan, por el sector público o privado, como por los resultados obtenidos. Los recursos financieros para la educación, públicos y privados, se duplicaron como proporción del PIB entre 1990 y 2001, desde el 3,8% del PIB a 7,7% entre ambas fechas (Bellei, 2003, c. 2). Por su parte, Brunner y Elacqua (2003) han hecho un detallado análisis de los resultados del capital humano en Chile, en forma comparada con otros países. Los principales indicadores utilizados para evaluar el capital humano son los años de escolaridad promedio de la población adulta, los resultados obtenidos en evaluaciones externas al sistema y las tasas de retorno a la educación.

Si se consideran los años promedio de escolaridad de la población mayor de 25 años, Chile tiene un indicador de 7,9 años, el cual es calificado por los autores como moderado si se compara desfavorablemente con los 11,5 años de Nueva Zelandia o los 10,5 años de Corea del Sur, pero favorablemente con España, con 7,2 años, México con 6,7 años o Brasil, con 4,6 años (Brunner y Elacqua, 2003, Gráfico 1). Por cierto, este indicador tiene un sesgo negativo al definirse para la población mayor de 25 años. Un indicador más frecuente utiliza la escolaridad de la población mayor de 15 años, incorporando el estrato más joven y, por lo tanto, los resultados más recientes. Para Chile, este último indicador muestra un aumento notable desde los 4,3 años de 1970 (Cox, 2003, Cuadro 1), hasta los 9,7 años registrados en 2000 por MIDEPLAN. Aunque es un aumento importante, todavía está por debajo del nivel de doce años recomendados internacionalmente. Además, existen importantes diferencias entre los quintiles.

Aparte del promedio de escolaridad, que mide el tiempo de aprendizaje formal en educación básica y media, es importante considerar la calidad de ese aprendizaje. Esta última es determinante de los impactos que la inversión en capital humano vaya a tener en el desarrollo económico y social. Un indicador ampliamente difundido es el que ha elaborado la OCDE sobre las competencias básicas de la población. Estas se refieren a destrezas elementales que cualquier adulto debiera poseer para desempeñarse en el hogar o en el trabajo. Consideran capacidad para leer y entender mensajes escritos muy simples y hacer cálculos aritméticos sencillos (por ejemplo, un porcentaje). Este indicador puso en evidencia el bajo nivel de competencias básicas de la población chilena. El estudio reveló que en 1998 entre el 80 y el 85% de la población chilena entre 15 y 65 años no calificó con un nivel de comprensión mínimo necesario para desempeñarse cotidianamente frente a las complejidades de la vida moderna.[143] En países como Finlandia, ese porcentaje era inferior a 40%. Esto no sólo revela debilidad cultural, sino también competitiva porque se trata de una severa limitación para el aprendizaje laboral que se requerirá a medida que el país diversifique su estructura productiva, profundice sus niveles tecnológicos y desarrolle los mercados laborales.

Esta dificultad de la población adulta para desempeñarse existe también a nivel de la población escolar de nivel básico. A partir de las pruebas SIMCE se ha detectado que uno de cada dos niños al final del cuarto año básico no comprende bien lo que lee y no es capaz de procesar información adecuada para su edad (Eyzaguirre, 2005). Esta situación se proyecta también a lo largo de la educación media. No es extraño, entonces, que en la vida adulta un porcentaje tan alto de población fracase en el ejercicio de destrezas elementales.

La conclusión general de estas evidencias es que el sistema educacional chileno tiene serias deficiencias de calidad, que no contribuyen a la formación de trabajadores y profesionales como los que se requerirán en el mediano plazo, a medida que se desarrolle la sociedad de la información y la "nueva economía". Esta conclusión apoya la alta prioridad que el gobierno le está dando a la reforma educacional, pero pone el acento en la necesidad de una evaluación permanente de la misma, así como de los recursos públicos y privados que se están asignando.[144]

Aparte de la educación general, el capital humano de un país se forma con la capacitación laboral orientada a las actividades productivas. Al respecto, es alarmante constatar que la política de capacitación laboral que se ha estado aplicando durante años no recibe la importancia que debiera tener por parte

---

[143] OCDE-Statistics Canadá, 2000, pp. 136-137; Brunner y Elacqua (2003). Gráficos 7 y 8; ver también el estudio de Bravo y Contreras (2001).

[144] El ex ministro de Educación José Pablo Arellano enfatiza fuertemente que un factor clave y prioritario para mejorar la calidad de la enseñanza es una evaluación externa, profesional y sistemática de los resultados del aprendizaje, sin perjuicio de otras mejoras institucionales y de los procesos de gestión del sistema educacional (Arellano, 2005b).

de las empresas. La evidencia indica que más del 60% de los recursos públicos potenciales no son utilizados por las mismas. Un estudio revela que menos del 9% de los trabajadores de las microempresas se capacitan, un 20% lo hace en la pequeña empresa y, en cambio, un 41% de los trabajadores de las grandes acceden a algún tipo de capacitación. Esto significa que los trabajadores, probablemente en los mejores puestos de trabajo y con mayores calificaciones, son los que siguen capacitándose, no así los de las pequeñas y microempresas, quienes más lo necesitarían (Bravo, 1999, Cuadro IV.3).

Resumiendo lo anterior. La realidad actual de la economía internacional muestra una transformación sostenida hacia sistemas basados en tecnologías de la información y de las comunicaciones. Los países desarrollados llevan el liderazgo en este aspecto, lo cual está marcando la pauta sobre la dirección que debería tener la transformación económica y el sentido que deberían asumir las estrategias de desarrollo competitivo. Un insumo esencial de esta nueva economía es una fuerza de trabajo calificada adecuadamente para las necesidades que emergen de este sistema. Todas las señales del cambio en los requerimientos de trabajo apuntan en la dirección de que, más que habilidades específicas y muy especializadas, las nuevas demandas se dirigen hacia destrezas genéricas de los trabajadores, que les permitan adaptarse y desenvolverse en la nueva economía con flexibilidad y capacidad de adaptación. Especializaciones muy finas pero rígidas no garantizan la empleabilidad permanente de los trabajadores. Chile tiene debilidades en sus sistemas educativos, especialmente en la calidad de ellos. Al mismo tiempo, se detecta una cultura organizacional que le asigna baja prioridad a la capacitación. La utilización de los recursos disponibles para estos fines es baja, a pesar de la existencia de una política sistemática de capacitación laboral. Y la mayor parte de esos recursos son utilizados por las empresas más grandes, que son las de mayor productividad, y por los trabajadores con mayores niveles de educación y capacitación. Esto refuerza un círculo vicioso que puede ser muy grave a mediano plazo, porque no sólo mantiene una debilidad estructural para mejorar la productividad en la nueva economía, sino que contribuye a profundizar la brecha de desigualdad entre los que acceden a los buenos puestos de trabajo y los que permanecen excluidos de estos.

Capítulo VIII

COMPETITIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO: LA DIFÍCIL SITUACIÓN ESTRUCTURAL DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

En la formulación de una estrategia nacional para potenciar la capacidad emprendedora, existe una premisa crucial: no se trata de agregar diversas iniciativas de políticas, sino de abordar el tema con una visión sistémica e integral.

PNUD (2004)[145]

El escenario institucional actual de la economía chilena es el resultado de un largo proceso de transformaciones. Las reformas de mercado de los 70 y 80 se hicieron en nombre del emprendimiento.

Una economía de mercado sin emprendedores es como un drama sin actor principal. Se argumentó que muchas décadas de desarrollo nacional basado en las iniciativas estatales y en el centralismo habían coartado la capacidad de las personas para emprender y desarrollar sus propias actividades. Se sostenía que los jóvenes que se incorporaban a la fuerza de trabajo buscaban empleos seguros en el Estado en lugar de desarrollar la propia capacidad emprendedora. Aunque esas reformas tuvieron muchas otras motivaciones, algunas de marcado carácter ideológico, era verdadera la apreciación acerca del débil carácter emprendedor de la cultura chilena. La lógica profunda de las reformas de mercado requería, y requiere, un desarrollo vigoroso de la capacidad de emprender, innovar y asumir riesgos.

Por muchos años, prevaleció en Chile una opinión muy difundida que sostenía que los chilenos son malos empresarios porque habían recibido una educación demasiado orientada a las humanidades.[146] Esta hipótesis se complementó después con la idea de que el estatismo impidió que hubiera suficientes incentivos y motivaciones para que los jóvenes se arriesgaran a desarrollar sus propias actividades. Sin embargo, las transformaciones institucionales de las últimas décadas han contribuido a descentralizar las decisiones e iniciativas a través del mercado y el sistema de precios, en tanto que más recientemente aún las nuevas tecnologías de las comunicaciones y de la

---

[145] PNUD, Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?. Informe de Desarrollo Humano 2004.

[146] Es conocida la tesis de Francisco Antonio Encina al respecto.

información, han reforzado el desarrollo del espíritu empresarial de los chilenos, como no se había visto durante el siglo XX (Montero, 1990, 1997; Castells, 2005). Este nuevo marco institucional, así como la apertura comercial y financiera hacia el resto del mundo, han estimulado el carácter emprendedor de los chilenos, al punto de que, en muchos países de América Latina, existen empresarios (y grupos económicos) de nuestro país que se han arriesgado a invertir importantes capitales e implantar nuevas tecnologías.

En todo caso, no cabe duda que la actividad empresarial y el despliegue de nuevas iniciativas emprendedoras suelen estar muy influidas por las políticas públicas y, en general, por la institucionalidad que condiciona el desarrollo de la economía. Hay dos grandes categorías de políticas públicas relevantes para la economía: las macroeconómicas, orientadas a influir en la evolución del gasto agregado de los agentes económicos, y las microeconómicas, dirigidas a las decisiones adoptadas por los agentes económicos en su entorno más próximo. Por otra parte, la institucionalidad es otro elemento decisivo en el comportamiento de los agentes y en el estímulo a las iniciativas emprendedoras, entendida como reglas del juego que rigen los incentivos y las relaciones de cooperación o rivalidad. Por ejemplo, el conjunto de reglas que norman la creación y puesta en marcha de una empresa (permisos municipales, rol tributario, iniciación de actividades, etc.) genera un costo en tiempo y dinero de los emprendedores, muy decisivo para estimular o desestimular el emprendimiento.

El desarrollo empresarial y la capacidad de emprendimiento, más allá de las políticas macro y microeconómicas y del marco institucional, supone estrategias explícitas de apoyo a una actividad que de por sí es difícil y, más aún, en un sistema económico dominado por los enormes poderes de mercado representados por las grandes empresas nacionales, las transnacionales y el propio Estado. Las modernas economías de mercado no son sistemas perfectamente competitivos, simétricos y de igualdad de oportunidades. Por el contrario, prevalecen distorsiones, inequidades y fuerte concentración de oportunidades que permanentemente están copando los espacios o nichos de mercado que se abren a los nuevos emprendendores independientes. Chile ha avanzado mucho en perfeccionar las políticas macro y micreoconómicas para contrarrestar algunas de estas distorsiones, pero dista bastante de haber constituido una institucionalidad amigable con el emprendimiento y la actividad de los pequeños empresarios. La Presidenta Bachelet ha reconocido este vacío al haber dado instrucciones para otorgarle alta prioridad al desarrollo de este sector.

En este capítulo se abordará el escenario en el cual se desenvuelven las micro y pequeñas empresas. En una primera mirada, es el enfoque que mejor se presta para analizar las oportunidades de que disponen los nuevos emprendedores que aspiran a incorporarse al mercado. De hecho, las micro y pequeñas empresas son más del 96% del universo de empresas formales, porcentaje que incluye las microempresas que emplean unos pocos trabajadores y las de mayor tamaño y capacidad; es decir, casi todas las empresas. Esto hace difícil

formular políticas específicas para este universo tan heterogéneo, diferentes de las medidas más generales de fomento productivo y emprendimiento. No obstante, ello no desvirtúa el interés especial que generan los problemas asociados al menor tamaño y a la necesidad de incorporarlos a las estrategias de desarrollo con equidad. El objetivo del capítulo es explorar las dificultades que el sistema de mercado les crea a esos sectores, debido a sus insuficiencias de acceso a los recursos financieros, tecnológicos, humanos, institucionales y de comercialización. Para simplificar el lenguaje, se hará referencias al concepto genérico de pequeña empresa (excepto cuando se especifique una diferenciación de segmentos) entendiendo por tal un amplio conglomerado que va desde las micro hasta las pequeñas empresas. Eventualmente, debido a la forma en que se presenta la información, se hará referencias a las medianas, incluidas en el concepto PYMES.

Es un sector que enfrenta muchas debilidades competitivas y dificultades que provienen del entorno, a pesar de las políticas y programas aplicados desde los 90 y de los recursos destinados a su desarrollo. Esto se revela en su escaso dinamismo frente al rápido crecimiento experimentado por la gran empresa. El alto crecimiento de la economía chilena en los 90 ha permitido una expansión mayor de la gran empresa respecto de las medianas, pequeñas y microempresas. Entre 1994 y 2003 la proporción de ventas realizadas por la gran empresa en el total de ventas nacionales aumentó de un 73% a un 78% (Román, 2003, Cuadro 6, actualizado a 2003). Esto sugiere que las oportunidades de mercados que se abren con el crecimiento económico son mejor aprovechadas por las grandes empresas que por las de menor tamaño.

Por otro lado, las asimetrías del mercado, especialmente del de capitales, elevan significativamente el costo financiero del endeudamiento del sector. El fuerte aumento de las tasas de interés de 1998, en respuesta a la crisis internacional de ese momento, afectó gravemente la situación patrimonial del sector, impidiéndole cubrir sus compromisos y obligándolo a aumentar el endeudamiento, convertido en una pesada mochila para los años siguientes. Además, existen grandes dificultades para acceder al financiamiento de largo plazo que permita realizar nuevas inversiones, tecnología, capacitación. Las pequeñas empresas son "sin historia" (para los bancos), por lo cual los costos de los créditos se elevan considerablemente. Todos estos factores inciden en una baja productividad general del sector, lo que constituye una seria desventaja competitiva en el mundo globalizado actual. Contrasta esto con el entorno que se observa en otros países, como Japón, Italia, España, Estados Unidos, donde existen instituciones y políticas públicas diseñadas especialmente para estimular el desarrollo de este sector.

Las dificultades de índole cultural no son menos relevantes. Entre las pequeñas empresas más tradicionales abunda el apego a rutinas convencionales, que hace difícil introducir innovaciones y mejoras de productividad. En parte ello es debido al predominio de un enfoque orientado a asegurar la subsistencia familiar más que el emprendimiento de nuevos proyectos con un

mayor carácter profesional. Existe también un alto grado de desconfianza hacia personas ajenas al círculo más íntimo familiar o amistoso, lo cual conspira contra el profesionalismo y el establecimiento de redes de apoyo y alianzas, excepto cuando se trata de asumir posiciones defensivas.

En el diagnóstico de este sector aparecen dos percepciones muy diferentes. Por una parte, se mira a los pequeños empresarios como un sector crecientemente problemático y pleno de frustraciones. Es observado como en declinación, debatiéndose en enormes dificultades en competitividad y financiamiento. Es el sector de los perdedores en el juego del mercado. La vida promedio de estas empresas es corta y hay mucha entrada y salida. La frustración del gobierno proviene de que tal resultado se da a pesar de una política pública explícita de apoyo a las pequeñas empresas, inaugurada en 1990 mediante instrumentos horizontales de fomento productivo.[147]. Desde el punto de vista de los empresarios, este mal resultado es producto de su impotencia para incidir en parámetros más generales del modelo económico (por ejemplo, institucionalidad financiera). En todo caso, hay que reconocer la heterogeneidad del sector, que muestra fracasos y también éxitos importantes. Normalmente, los primeros son más difundidos que los segundos.

Existe también otro sector emergente de pequeños empresarios, asociados a la nueva economía de la información, cuya principal fortaleza es el capital humano y la propia capacidad para identificar nuevos nichos de mercado. Este sector, pequeño en magnitud, se presenta exitoso, orientado a la economía de servicios y al comercio internacional. Se los puede identificar como nuevos emprendedores, entre los que abundan profesionales y técnicos jóvenes, que se están incorporando exitosamente a la nueva economía. En este sector hay ejemplos notables de pequeñas empresas iniciales que crecieron rápidamente para transformarse en importantes firmas medianas o grandes, muy competitivas a nivel internacional. Con todo, también han sufrido carencias y debilidades, como la inestabilidad y el alto riesgo que caracteriza a estas actividades, ante lo cual no existen aún respuestas suficientes por parte de la institucionalidad económica y de los mercados.

La lógica de una economía de mercado y las pequeñas empresas

Hay una lógica de la economía de mercado que condiciona las capacidades empresariales a resultados desiguales. Es la de la competencia: las empresas más productivas, más innovadoras, de mejor calidad o insertas en nichos de demanda insatisfecha desplazan a las estacionarias. Su mayor productividad les permite vender a costos más bajos y desplazar a los productores de altos

[147] Los fondos de fomento productivo aumentaron en más de cuatro veces entre 1990 y 2000, desde 158 millones de dólares (valores de 1998) a 687 millones (Silva y Sandoval, 2005, p. 32).

costos. Esta lógica de la competencia tiene dos caras: por una parte, beneficia a los consumidores que pueden adquirir los productos a precios más bajos; por otra parte, provoca un daño, a veces irreparable, a los empresarios y trabajadores de las empresas que deben abandonar el mercado por no poder competir.

Salir del mercado significa para una empresa frustración de proyectos e ideales forjados durante mucho tiempo, incapacidad de afrontar compromisos familiares, desprestigio social y, no pocas veces, conflictos familiares. No se trata necesariamente de que exista un poder conspirativo que diseñe la destrucción de empresas (aunque tampoco se puede desconocer la existencia de verdaderas guerras comerciales destinadas a destruir a los rivales, situación que obliga al Estado a salvaguardar el respeto de los principios de equidad y libre competencia). En realidad de lo que se trata es que en la lógica de la competencia, el principio rector es aquel por el cual los beneficios se dirigen hacia quienes son más eficientes y productivos, con el consecuente beneficio de los consumidores, la mayoría, quienes obtienen productos de menor costo o de mayor calidad. Y no es misterio que las empresas con mayor capacidad financiera y acceso al mercado de capitales, tecnología y trabajadores calificados son las que pueden beneficiarse preferentemente con los más rápidos aumentos de la productividad, como para copar los mercados.

Pero, si la competencia tiene asimismo costos humanos, impuestos a los agentes menos productivos, la pregunta que se plantea, desde el punto de vista del desarrollo equitativo, es la siguiente: ¿cómo se puede evitar el costo humano y económico de quienes fracasan en sus intentos empresariales? O, en otras palabras, ¿cómo se pueden minimizar los fracasos empresariales y sus consecuencias para las personas involucradas? Yendo más allá:¿se justifica adoptar políticas públicas y asignar recursos públicos a empresas con desventajas estructurales, las cuales difícilmente llegarán a ser viables, en lugar de abordar los problemas sociales de estos sectores con políticas propiamente sociales?

Ante estos dilemas, es preciso reconocer primero que la lógica de la competencia no se produce en igualdad de condiciones, como se supone en la teoría. Existen muchos factores que atentan contra la igualdad de oportunidades en la actividad empresarial o que sesgan los mercados en contra de cierto tipo de empresas. Por ejemplo, el tamaño de las empresas determina la forma cómo se distribuyen las principales oportunidades de los mercados. Como se dijo, las grandes firmas tienen ventajas para acceder a una variedad de factores estratégicos que aumentan su productividad en el tiempo: estandarización de productos (codificación) que permite la entrada del gran capital para aprovechar economías de escala; información sobre los mercados internacionales y sus tendencias; acceso a sus canales de distribución, crédito en gran escala, tecnología, *marketing*, medios de comunicación y opinión pública. Por lo demás existe una serie de imperfecciones de los mercados que impiden la distribución equitativa de las oportunidades entre empresas de distintos tamaños para acceder a factores productivos como los recursos naturales, capital, o trabajo calificado, incluso cuando hay actividades, sin

grandes economías de escala, en las cuales las pequeñas empresas podrían desempeñarse eficazmente de no darse la desigualdad de oportunidades para acceder a recursos claves. En general, las pequeñas empresas son las que sufren las principales carencias e imperfecciones de los mercados, porque no disponen de los recursos ni de las capacidades para contrarrestar dichas carencias.

Realidad de las pequeñas empresas en Chile

La información estadística disponible indica que en Chile había cerca de 700.000 empresas formales y alrededor de 750.000 microempresas informales al 2003 (Gobierno de Chile, 2005 y Castillo, 2007). De las formales, 570.000 son microempresas, 105.000 pequeñas, 15.000 medianas y 6.000 grandes.[148] Así, el universo de las micro y pequeñas empresas formales representa alrededor del 96% de todas las legalmente constituidas. Desde el punto de vista del empleo nacional, constituye un conglomerado de enorme importancia. La gran empresa (definida no como sociedad anónima sino como empresas con ventas anuales superiores a 100.000 UF en 1998-2000) generaba poco más de 933.000 puestos de trabajo (19% del empleo total), en comparación con las PYMES que producían más de 1.400.000 empleos (29%) y las microempresas (formales e informales), con casi 2.300.000 empleos (46% del total), en 2003 (Gobierno de Chile, 2005).

Es un sector con varias características específicas. En primer lugar, es muy heterogéneo. Incluye empresas tradicionales y modernas, esto es, las que se guían por rutinas heredadas o aprendidas y otras que buscan aplicar principios más racionales de gestión y tecnologías más modernas; aquellas que responden a una forma de supervivencia y las que se crean como proyectos creativos y de superación profesional; las ligadas a la explotación de recursos naturales, como tierra, pesca o minería, y las orientadas a la provisión de servicios. En segundo lugar, muestra alta rotación o mortalidad. Son muchas las empresas que nacen y también muchas las que mueren cada año. Estas cifras son menores cuando son más grandes. Esto significa que las grandes tienen mayor estabilidad en el tiempo, en tanto las micro y pequeñas nacen y mueren con más frecuencia. Esta mayor rotación del segmento de micro y pequeñas empresas las hace muy propensas al riesgo y, por lo tanto, les crea mayores dificultades para acceder a las fuentes de financiamiento. Es uno de los problemas típicos del sector, sobre lo cual se volverá más adelante.

---

[148] Según la definición de CORFO, se considera microempresas a las que tienen ventas inferiores a UF 2.400, pequeñas a las que venden entre UF 2.400 a UF 25.000, medianas a las que están entre UF 25.000 y 100.000 y las que están por encima son las grandes.

La caracterización socioeconómica de las micro y pequeñas empresas muestra algunos rasgos de interés, que se apartan del prototipo que a menudo se difunde.[149] Los propietarios de las microempresas formales no necesariamente pertenecen al estrato de pobreza y, por el contrario, más de la mitad de los empleadores se ubica en los cuarto y quinto quintiles de ingresos y sólo un 3% en el primer quintil. En las pequeñas más del 75% de los empresarios tiene ingresos correspondientes al cuarto y quinto quintil. Se trata de personas con buena escolaridad (casi un tercio en la mediana empresa y un 40% en la pequeña tienen educación superior completa y cifras algo más altas con escolaridad media completa). Sin embargo, llama la atención la ausencia de capacitación adicional: el 90% de los empresarios no la había recibido y tampoco los dependientes, con un porcentaje mayor. Asimismo llama la atención que, en contraste con los ingresos relativamente elevados y la alta escolaridad, se trate de un empresariado que no cotiza en el sistema previsional (52% de los medianos y 30% de los pequeños empresarios).

La actividad empresarial suele estar asociada al trabajo duro y el estudio mencionado comprueba esta hipótesis. En el caso de las medianas empresas, más del 49% de los empresarios trabaja más de 48 horas semanales; y en las pequeñas empresas, esta proporción es casi del 55%. La antigüedad que tienen en la empresa es bimodal, es decir, se concentra tanto en períodos cortos (1 a 5 años) como largos (más de 21 años). Esto es más pronunciado en las pequeñas. Ello es consistente con la hipótesis de que las nuevas pequeñas empresas son de corta vida, pero que, una vez que han traspasado un umbral crítico, sobreviven muchos años.

Las expectativas que se generan en torno a las pequeñas empresas

En la pequeña empresa se juegan las posibilidades de inserción productiva y social de un amplio contingente de la fuerza de trabajo, especialmente de aquella que aspira a un desarrollo creativo, innovador e independiente. El emprendimiento aparece como una importante alternativa de autoempleo en un mundo en el que el empleo garantizado y estable tiende a ir quedando como parte del pasado. Esto parece haber sido comprendido por los jóvenes, quienes muestran una mayor propensión a convertirse en emprendedores de lo que fue tradicional en Chile. La encuesta realizada por el PNUD en 2004 así lo comprueba. Un 65% de los encuestados se manifestó interesado en iniciar su propia empresa, y una parte significativa de ellos (37% del total) tenía confianza en poder hacerlo algún día. Un 45%, entre 18 y 34 años de edad, se mostró confiado en poder emprender, lo que contrasta con la población

[149] Información que corresponde a un estudio basado en la encuesta CASEN de 2000, ver Inversiones y Gestión Ltda. (I&G) (2002), cap. III.

de más de 55 años, dónde sólo el 18% tenía esa confianza, aun cuando el 45% tenía ganas de emprender pero no tenía la confianza en poder hacerlo. Esto revela un mayor optimismo en su propia capacidad entre los menores de 34 años, lo cual es normal, pero también revela una buena disposición de los jóvenes para controlar su propio destino. En parte, esto puede ser efecto también de las menores posibilidades que se perciben para obtener empleos remunerados (PNUD, 2004).

En todo caso, hay una opinión bastante generalizada de que en Chile han mejorado las posibilidades de aprovechar las oportunidades de emprendimiento. Casi un 54% de los encuestados lo consideró de esta manera, lo cual contrasta con quienes perciben que ahora hay menos oportunidades (un 18%). A pesar de esta opinión favorable sobre las oportunidades, en la práctica sólo un 28% de quienes fueron encuestados había podido organizar un negocio o una empresa, frente a otras alternativas como estudiar (62%) o tener un mejor trabajo (44%).

Estas percepciones son coherentes con la idea de que los empresarios constituyen el sector social que ha ganado más poder en la sociedad chilena (77% de los encuestados así lo sostenía, aunque un 60% pensaba que tienen más poder que el que debieran), y que ellos, especialmente los grandes, son los que tienen mayor capacidad de conducción del país (51%). Esta opinión es muy contrastante con la que se tiene de los políticos, a quienes sólo el 21% les atribuía liderazgo para conducir el país. Se percibe, así, al sector empresarial, como muy influyente y poderoso, lo que explicaría el atractivo de esta actividad para los jóvenes.

La pequeña empresa es el prototipo de los emprendimientos personales o familiares que buscan desarrollar iniciativas de autosustentación y de realización de proyectos creativos. Puede ser un camino privilegiado de desarrollo humano, donde convergen ideales personales y familiares, aspiraciones de creatividad e independencia y bienestar. Sin embargo, emprender no es fácil y no es un camino exento de dificultades, obstáculos y frustraciones. Emprender una actividad autosustentada no sólo requiere tener capacidades técnicas o informacionales, sino también para gestionar esas habilidades, interpretar los códigos y las demandas de los mercados, asociarse y movilizar los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios, formar e integrar redes comerciales, tecnológicas o gremiales y, algo no menor, estar dispuesto a asumir los riesgos propios de esta actividad.

También tiene costos personales, familiares y financieros. Algunas capacidades necesarias pueden ser escasas o enfrentarse a poderes muy superiores, inhibitorios de las iniciativas. Por ejemplo, la concentración de mercado y de poder económico del gran capital genera efectos negativos para muchos pequeños emprendimientos que compiten por los mismos mercados y deben abandonar esos nichos. Casos recientes son las ferreterías de barrio que están desapareciendo frente a las megafusiones de las grandes tiendas; los almacenes de comestibles respecto de los supermercados; las farmacias

ente a las grandes cadenas farmacéuticas nacionales.[150] En otro sector, como en la industria del salmón, ocurre algo parecido: las medianas empresas establecidas ceden espacio a las transnacionales, fenómeno ocurrido en los 90. La realidad es que, a pesar de las políticas e instrumentos de fomento aplicados en este período, a los cuales se hizo referencia en el capítulo anterior, hay factores de la estructura de la economía que hacen muy difícil evitar la concentración que se ha estado produciendo. Esta estructura hace que los mismos recursos del Estado vayan preferentemente a las grandes empresas. Por ejemplo, de los fondos para capacitación asignados en 1995-2000, un 15% fue para las micro y pequeñas empresas, un 7% a las empresas medianas, y el resto, a la gran empresa (Román, 2003). De todos los fondos de fomento aportados por el Estado en ese período, sólo un 25% iba directamente a las micro, pequeñas y medianas empresas, aunque esa proporción podría ser mayor si se consideraran otros instrumentos de aplicación general (Román, 2003). Esta distribución de recursos no debe extrañar tanto, ya que es consecuencia de que la actividad productiva está muy concentrada en las grandes empresas.

El campo de poder en torno al emprendimiento

El emprendimiento se mueve en un entorno en el que operan múltiples fuerzas que lo condicionan. Aparte de los mercados, las condiciones institucionales y las políticas públicas, está también la realidad del poder y de los actores sociales que se mueven en función de sus propios intereses, visiones, culturas, proyectos.[151]

Estos aspectos se mezclan y, a menudo, los mercados reflejan unas estructuras sesgadas de poder económico más que las condiciones competitivas neutras, o las políticas públicas expresan una determinada constelación de poder político más que una visión de Estado o de bien común.

En esta sección se hace alusión a algunos de los actores más relevantes de la constelación del poder, y la forma cómo condicionan los pequeños proyectos empresariales. Se hará referencias a la tecnocracia estatal, la gran empresa y los bancos, en cuanto grandes actores que condicionan las estructuras de mercado entre las cuales deben moverse las pequeñas empresas.

[150] Se estima que en Chile tres grandes cadenas absorben el 80% del mercado farmacéutico. *El Mercurio*, 3 de febrero de 2004, entrevista al abogado Ramón Briones.

[151] Este fue un tema central del informe del PNUD sobre el desarrollo humano de Chile (PNUD, 2004).

El Estado interactúa con la pequeña empresa desde dos puntos de vista: como responsable de las políticas públicas y regulaciones que inciden sobre ella y como agente, especialmente en cuanto a su poder de compra de bienes y servicios que puedan ser ofrecidos por la pequeña empresa.

En el ámbito de las políticas públicas, la tecnocracia estatal es el actor principal, aunque no el único. Hay que diferenciar varios círculos de poder tecnocrático: en primer lugar, el Ministerio de Hacienda, que define los lineamientos centrales de la estrategia económica nacional, y el Banco Central que, a través de la política monetaria, determina las condiciones financieras. Para nadie es un misterio que aquí es donde se concentra el poder sustantivo, a nivel del sector público.

¿Cuáles han sido las grandes prioridades de los ministros de Hacienda de la Concertación? Hay prioridades explícitas e implícitas. Las explícitas son las que emanan del mandato que recibe el titular de la cartera de Hacienda en cuanto a asegurar una disciplina fiscal adecuada para los objetivos de estabilidad macroeconómica y crecimiento. Esto requiere una cuidadosa evaluación técnica y política frente a dilemas tales como determinar la carga tributaria que puede soportar el sistema económico, los compromisos de gastos permanente o transitorios que asuma el gobierno, especialmente en el ámbito de los programas sociales, el balance fiscal compatible con la estabilidad, el manejo de la deuda pública y, más recientemente, de los excedentes del cobre. Detrás de cada una de estas decisiones hay otras esferas de poder sectorial o corporativo, como las Fuerzas Armadas, gremios de trabajadores del sector público, profesores o trabajadores de la salud, o grupos sociales organizados. Pero, sin duda, una de las contrapartes de poder más importantes para los ministros de Hacienda es el sector empresarial, especialmente la gran empresa y el sector financiero transnacionalizado. El peso relativo de cada uno de estos actores es fundamental para decidir las prioridades explícitas de cada momento.

Las prioridades implícitas son más difíciles de discernir, porque se derivan de la percepción de las autoridades económicas sobre las posibles conductas de esas contrapartes. En el mundo globalizado actual, la estabilidad y el crecimiento de la economía nacional son muy sensibles a la conducta de los inversionistas internacionales, situación que se expresa en los indicadores de riesgo-país, en los consecuentes flujos financieros y, más en general, en la "imagen-país", fuertemente sesgada por la economía. La imagen-país de Chile ha estado mejorando sostenidamente, gracias tanto a la prudente conducción de la política económica como a la fortaleza y estabilidad que ha alcanzado la economía. Para el Ministerio de Hacienda proteger esa imagen y el riesgo internacional que se le asigna al país ha sido una prioridad central. Esto significa mantener una relación amistosa con los inversionistas internacionales, lo que en ocasiones puede significar restricciones a las opciones de la política económica interna, o bien, enfrentar conflictos que deben manejarse

políticamente.[152] Las autoridades chilenas han sido muy celosas para mantener su independencia política y defender la soberanía nacional frente a intentos de influencias indebidas.

¿Qué tiene que ver esto con las pequeñas empresas? El vínculo pasa por las relaciones entre la política macroeconómica general y los incentivos o desincentivos que enfrentan las pequeñas empresas. Los principales parámetros han sido la estabilidad macro (de precios y actividad), las tasas de interés, el tipo de cambio, la tributación. Los gobiernos concertacionistas han aplicado políticas macroeconómicas que han privilegiado la estabilidad de la economía, la disminución de la inflación y, sobre todo, evitar la volatilidad tan pronunciada que hubo entre los años 70 y 80. Esto ha favorecido el desarrollo de los proyectos empresariales, y contribuido a que la economía chilena haya tenido su período más dinámico entre 1986 y 1997. Después de este último año vino la crisis asiática y una sucesión de crisis internacionales que influyeron negativamente en la inversión y en el emprendimiento. En particular, el fuerte aumento de la tasa de interés del Banco Central en 1998 afectó profundamente a las pequeñas empresas, las que vieron deteriorarse su estructura patrimonial. La apreciación de la moneda nacional, discutida en otro capítulo, también les ha hecho la vida más difícil a las pequeñas empresas, por la pérdida de competitividad que esto implica frente a las importaciones de manufacturas tradicionales desde países como China e India. Y, por último, la política tributaria tampoco incentiva a que las pequeñas empresas puedan recurrir a sus propias utilidades para financiar nuevas inversiones, ya que deben tributar sobre ellas independientemente de que las retiren o las reinviertan.

El Ministerio de Economía es el otro ámbito del poder público en el cual se juegan las prioridades del desarrollo productivo. Aunque formalmente son varios los Ministerios que comparten la responsabilidad de la conducción económica, tradicionalmente el de Hacienda ha tenido preeminencia debido al control que ejerce sobre los recursos financieros, los presupuestos de cada Ministerio y la evaluación económica que hace de sus programas. Sin embargo, el Ministerio de Economía es el que debe impulsar y articular las iniciativas estratégicas, de fomento y regulación, que determinan el funcionamiento de los mercados. La orientación específica y los énfasis de las iniciativas muestran diferencias de enfoques a lo largo de los gobiernos concertacionistas. Durante

---

[152] En la reunión de 21 ministros de comercio que integran el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) que se efectuó en Pucón (Chile) a comienzos de junio de 2004, el Secretario de Comercio de Estados Unidos de entonces, Robert Zoellick, advirtió sobre los efectos que podría tener la aplicación de un royalty a la minería en Chile. En su opinión, "la política tributaria es soberana de cada país y, por lo tanto, Chile debe tomar su propia decisión sobre ello. Obviamente esperamos que a medida que lo hace, considere los efectos de esas decisiones sobre las perspectivas de los inversionistas, no sólo de corto sino (también) del largo plazo". (*El Mercurio*, 4 de junio de 2004, Economía y Negocios, p. B1.). Con todo, el Gobierno chileno continuó adelante con el proyecto del *royalty*.

el gobierno del Presidente Lagos se privilegió el tema de las regulaciones del sector eléctrico, cuya institucionalidad mostraba retrasos y los desafíos se intensificaron a raíz de los problemas de desabastecimiento energético que han tenido Chile y Argentina. En relación al desarrollo de la pequeña empresa, la atención estuvo centrada en los programas de renegociación de las deudas arrastradas por el sector desde fines de los 90. Pero se ha echado de menos un rol más activo de este Ministerio en la articulación de una estrategia de largo plazo. Como se señaló antes, existe una gran dispersión de instrumentos de fomento y agencias gubernamentales que intervienen, pero más en función de criterios microeconómicos que de desarrollo estratégico.

El Estado ejerce también influencia en el desarrollo de las pequeñas empresas en su calidad de agente económico y como comprador de bienes y servicios. Por su tamaño, es un agente relevante. El sistema de licitación de compras públicas ha sido una innovación institucional de especial interés para los nuevos emprendedores. Un informe técnico (Bianchi y Parrilli, 2002) da cuenta de que, a pesar del buen nivel de transparencia que existe en Chile y de la modernización tecnológica que ha significado el uso de Internet para las compras públicas, subsisten problemas para el acceso de las MIPYMES a este mercado:

- Cortos períodos entre la fecha de publicación de un llamado y la fecha de cierre de la licitación (¡detectándose casos en que el período es sólo de un día!).
- Largo tiempo de espera para la adjudicación de la licitación.
- Ausencia de explicaciones acerca de los resultados.
- Bases de las licitaciones con alto costo.
- Elevados requisitos de producción.
- Garantías exigidas.
- Cortos períodos de entrega.

Estos requisitos para acceder a las licitaciones públicas representan costos de transacción muy diferentes para las grandes empresas que para las pequeñas, siendo discriminatorios para estas últimas.

Por su parte, los gobiernos locales tienen un rol significativo en la creación de nuevas empresas. La obtención de patentes municipales representa altos costos y regulaciones que tienden a inhibir las iniciativas. Estas regulaciones son de distinta naturaleza, incluyendo las sanitarias y ambientales. Dada la alta probabilidad de muerte de las nuevas empresas, sobre todo de las pequeñas, su cumplimiento puede representar una parte importante de la inversión inicial y eventualmente, de la pérdida. No pocas veces, estos obstáculos están acrecentados por la discrecionalidad que aplican los inspectores municipales, o abiertamente por la corrupción. Una antigua demanda de las MIPYMES es la llamada "simplificación de trámites" o ventanilla única para quienes quieran iniciar una actividad empresarial. El Banco Mundial daba cuenta en 2004 de que en Chile

se requerían 10 trámites, 28 días hábiles y casi 500 dólares para iniciar legalmente una empresa, comparado con Canadá, donde esos requisitos eran sólo de dos trámites, tres días hábiles y 127 dólares (Banco Mundial, 2004). Esta es una evidente desventaja competitiva para las pequeñas empresas.

La gran empresa

Más arriba se hizo mención a la creciente concentración que se va produciendo en algunos mercados, como el farmacéutico, comercio de abarrotes o ferreterías, donde la pequeña empresa tuvo tradicionalmente un espacio privilegiado de desarrollo. Estos nichos están siendo absorbidos por la gran empresa, lo que no necesariamente va en contra del consumidor, que se puede beneficiar de menores precios con estas transformaciones. Pero sí plantea la cuestión de si un modelo de desarrollo que estimula la concentración económica en aquellos mercados donde la pequeña empresa solía desempeñarse con ventajas, es compatible con el objetivo de equidad de oportunidades para este segmento de la economía.

Una forma alternativa al modelo competitivo de mirar el funcionamiento de los mercados es a través de las estructuras jerárquicas que se crean. Esto se fundamenta en que los mercados funcionan, más que como la bolsa o una venta de remate, como un sistema de redes entre empresas que se relacionan entre sí a través de grupos, organización de conglomerados, alianzas, contratos y vínculos de diverso tipo. En este sistema, la pequeña empresa puede participar también en calidad de subcontratista y, en esa medida, el crecimiento de las grandes empresas puede favorecer su desarrollo. Un estudio estableció que el 60% de las MIPYMES trabaja como subcontratistas (Bianchi y Parrilli, 2002). Estas redes de subcontratos existen en numerosos sectores y regiones: minería, en el Norte Grande, sector forestal, viticultura, salmonicultura y muchos otros *clusters*. Por cierto, estas redes de subcontratos expresan las desiguales relaciones de poder entre las empresas. Ejemplos típicos son los grandes supermercados que compran a pequeños proveedores, imponiendo las condiciones de venta (precios, plazos de pagos, exigencias de calidad, etc.).[153] Estas relaciones

---

[153] El fiscal antimonopolios envió un informe al Tribunal de la Libre Competencia en 2004 en el cual sostuvo que en las relaciones entre proveedores y grandes cadenas de supermercados, existen espacios para prácticas abusivas que afectan la competencia. Según el diario *El Mercurio*, el fiscal comprobó que es común que las grandes cadenas exijan que sus proveedores financien promociones. Además, dijo que es frecuente que aumenten sin previo acuerdo los plazos de pago a sus fabricantes, que puede llegar hasta a dos años.
[illegible] también a la hora de cancelar los productos las cadenas realizan diversos descuentos por publicidad, promoción, mermas o robos, inauguraciones e incluso remodelación de locales.
[illegible] el fiscal dijo que las grandes cadenas instauraron el cobro a sus proveedores de una especie de comisión del orden del 4% del precio de venta a público por cada producto de un determinado proveedor que pasa por caja, lo que es conocido como rappel, y también las acusó de imitar marcas

son jerárquicas, de modo que las empresas dominantes son las que gobiernan la red y fijan las condiciones para participar. Gereffi(1994) ha identificado también las "cadenas globales", a nivel del comercio internacional, en que algunas grandes empresas transnacionales generan una red de proveedores desde distintos países. Ese autor distingue entre las cadenas globales gobernadas por los productores (industria automotriz) y las gobernadas por los compradores (grandes distribuidores en Estados Unidos: Chiquita, Sears, etc. o grandes cadenas de restaurantes que establecen una marca).

La subcontratación puede tener efectos positivos o negativos sobre los emprendedores. Para muchos de ellos, subcontratar con grandes empresas es la solución ideal porque genera un poder comprador estable y ofrece una perspectiva de más largo plazo para poder planificar sus actividades. La CORFO tiene un "programa de desarrollo de proveedores" que busca crear redes empresariales y estimular relaciones de subcontratación entre grandes empresas compradoras y pequeños productores y cuya evaluación muestra resultados satisfactorios para ambas partes (Agraria Ltda. 2002). Este estudio realizado en 2001 en base a dos tercios de los programas en curso con empresas de más de un año de existencia mostró que, en general, había mejorado la rentabilidad de los productores y estos aumentaron sus esfuerzos de inversión y de mejoras en el uso de insumos y tecnologías. Tanto los pequeños productores como las empresas contratantes valoraron la estabilidad de relaciones comerciales que daban los contratos, la posibilidad de diversificar los productos y variedades, el mejoramiento de la calidad de materias primas y productos y las disminuciones de costos permitidos por estas relaciones más estables. En otras palabras, el fortalecimiento de los tejidos empresariales muestra su potencialidad para mejorar las capacidades empresariales de los pequeños productores. A su vez, este programa también permitió crear sinergias con otros instrumentos de fomento de CORFO, como el financiamiento para inversiones en riego, el fondo de asistencia técnica, el FONTEC y el programa de recuperación de suelos de INDAP.

Sin embargo, la subcontratación también puede generarles una alta vulnerabilidad a las empresas subcontratistas, por la gran desigualdad en el poder

---

y envases de los proveedores tradicionales en sus productos de "fabricación propia" y que comercializan."

El fiscal "afirmó que tiene numerosas pruebas de este tipo de prácticas, pero que están reservadas ya que muchas involucran a proveedores que solicitaron reserva por "temor a represalias de los supermercados".

En respuesta a este informe, los supermercados organizaron una comisión para confeccionar un sistema de autorregulación, manteniendo flexibilidad en sus prácticas comerciales. Al mismo tiempo, afirmaron que varias de las denuncias del fiscal, ya habían sido superadas. En informe posterior dirigido al Tribunal de la Libre Competencia negaron el uso de prácticas comerciales unilaterales hacia sus proveedores. En todo caso, algunas de las cadenas de supermercados participantes se mostraron abiertas a mantener un diálogo con la Asociación Gremial de Industrias Proveedoras (*El Mercurio*, 3 de junio y 7 de Julio de 2004, Economía y Negocios).

de negociación y por tratarse de un comprador único. Las grandes empresas usan el poder de mercado a su favor. Las relaciones de subcontratación se han convertido en la forma cómo las grandes empresas transfieren a las MIPYMES los riesgos comerciales y los costos de las crisis. Para las grandes es mucho más fácil y barato terminar subcontratos de compras que cesar a trabajadores protegidos por la legislación laboral. De hecho, el mismo estudio antes citado muestra una alta rotación de las empresas proveedoras: un 58% de los programas estudiados había tenido cambios de proveedores, en una especie de "selección natural". En el otro extremo de esta cadena, están los trabajadores de las pequeñas empresas contratistas, los que denuncian el denominado "empleo precario", el cual motivó una reforma laboral para extender responsabilidades por los incumplimientos laborales.

Algunas expresiones de la asimetría del poder de las grandes empresas frente a las pequeñas que suelen ser denunciadas con frecuencia son:

- Dilatación de períodos de pagos de proveedores, lo que les genera problemas de liquidez a las subcontratistas.
- Rechazo y amenazas de término de contratos ante la opción de las pequeñas empresas de recurrir a empresas de *factoring*.
- Exigencias de altas cantidades mínimas de producción que exceden las posibilidades de las pequeñas empresas.
- Prácticas restrictivas de la competencia.

Estas asimetrías, más allá de las prácticas cotidianas, son sintomáticas de la inequidad que genera la enorme concentración del poder económico en Chile.

La relación con los bancos

Esta relación es uno de los obstáculos más difíciles que enfrentan las pequeñas empresas para su desarrollo. Hay un discurso público instalado respecto de que "los bancos discriminan a las pequeñas empresas y les cobran tasas de interés muy altas".[154] Ello en parte se explica por razones propias del mercado financiero (el llamado problema de "asimetrías de información") y cuya modificación requeriría algunos cambios institucionales. La explicación básica es

[154] La tasa de interés máxima convencional para los préstamos no reajustables de 90 días o más estaba fijada en 46,41% anual para montos iguales o menores a 200 UF y 12,09% para montos mayores a 5.000 UF, de acuerdo a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a partir del 11 de enero de 2007.

que las pequeñas empresas representan: a) riesgos más altos ante un crédito; y, b) costos de transacción más altos por peso prestado.[155]

Los riesgos más altos se explican por la escasez de información sobre los probables flujos de caja de las empresas y del historial financiero de las mismas. Un banco, para atender una solicitud de crédito debe gastar más recursos en obtener la información. Además, es un hecho que entre las PYMES hay mayor mortalidad de empresas que entre las grandes, lo que aumenta el riesgo de que una empresa determinada en este sector no llegue a pagar el crédito. De aquí que los bancos prefieren garantizar sus créditos con el patrimonio personal del empresario, lo que no ocurre con las grandes empresas. Un pequeño empresario arriesga, así, el patrimonio familiar para financiar su empresa. Y probablemente se trate de un patrimonio poco interesante para los bancos. El alto riesgo desincentiva, por otra parte, el crédito a largo plazo, que es el que más necesitan las pequeñas empresas para mejorar su productividad.

Como consecuencia de los mayores costos de transacción, entre los cuales está el impuesto de timbres y estampillas, por ejemplo, los pequeños empresarios requieren de un alto volumen de capital propio para funcionar. En otras palabras, la relación entre capital propio y crédito concedido es mucho más alta para los pequeños empresarios que para los grandes, situación contradictoria con su menor capacidad de ahorro.

El Estado ha tratado de compensar parcialmente este obstáculo de las PYMES, a través de fondos de garantía (FOGAPE) estatales o las cauciones solidarias de CORFO, pero hay que tener presente que cuando el Estado da una garantía y la empresa asegurada quiebra, son todos los chilenos los que terminan pagando esa deuda. Por lo tanto, tampoco es una solución a prueba de errores para el conjunto de la sociedad.

Cómo fortalecer la capacidad de emprendimiento en Chile

Podemos concluir que la dinámica de la economía de mercado genera sesgos hacia la concentración económica, no sólo del sector privado sino también del poder de contratación del Estado. Esto es grave desde el punto de vista de la equidad de oportunidades y, en particular, del empleo, uno de los problemas prioritarios de la economía chilena en la década actual. Si tan sólo estos sectores pudieran expandir sus empleos al ritmo promedio de la economía, se generarían cerca de 150.000 nuevos empleos anuales.

Los sesgos señalados contra el pequeño emprendimiento, se convierten en fuente de abusos de poder y en inequidades que destruyen las oportunidades para los pequeños empresarios y para quienes se están iniciando en la actividad del emprendimiento. Se genera, así, un estado de precariedad estructural

155 Algunos de estos costos son subsidiados por los instrumentos de fomento.

de la pequeña empresa que conspira contra el mejoramiento de su productividad. Por esto es que no bastan algunas políticas específicas dirigidas a resolver problemas específicos, como altos costos de transacción del emprendimiento o elevado nivel de endeudamiento de las pequeñas empresas. Esas políticas deben ser parte de una estrategia más comprensiva, de carácter nacional y de largo plazo, que aborde también factores estructurales como acceso a la capacitación de empresarios y trabajadores, enfrentamiento de las inequidades competitivas derivadas de posiciones de poder de las contrapartes, el acceso al financiamiento de largo plazo, a la tecnología, al conocimiento y a la información de las nuevas oportunidades de mercado, por nombrar algunos aspectos.

En diversos momentos de la historia económica reciente se han planteado políticas y estrategias orientadas hacia este objetivo, pero han adolecido de consistencia en el tiempo. Algunos nudos que se detectan dicen relación con:

- Ausencia de una política de Estado, con visión nacional y de largo plazo, proyectada más allá de los gobiernos. Esto supone la concurrencia de diversos sectores del país, públicos y privados, de gobierno y de oposición.
- Fallas de coordinación de las políticas derivadas de la existencia de varios organismos públicos que definen e implementan políticas en el campo de la pequeña empresa.
- Bajo nivel de prioridad asignado a este tema en el área de la institucionalidad macroeconómica y financiera, la cual, al privilegiar las reglas neutrales y generales, mira con suspicacia las políticas que favorezcan algún tipo de selectividad.

En la formulación de una estrategia nacional para potenciar la capacidad emprendedora, hay una premisa crucial a tener en cuenta: no se trata de agregar nuevos instrumentos de políticas, sino de abordar el tema con una visión sistémica. Se trata de un proceso multidimensional, el cual incluye, al menos, cuatro niveles: 1) nivel general, en el que los aspectos culturales, valóricos y políticos ponen el acento en que el cambio en la capacidad de emprendimiento debe sustentarse en el de la sociedad misma; 2) nivel macro, desde el que corresponde asumir ciertos lineamientos generales de la política económica con especial atención en los requerimientos financieros de la capacidad emprendedora (por ejemplo, políticas financieras para distintos mercados de riesgo, de información e historial de las empresas, de precios de los factores productivos que aseguren horizontes estables a largo plazo y estimulen la inversión); 3) nivel meso, definido principalmente por la institucionalidad y las políticas públicas de nivel intermedio, donde se puede destacar la gestión pública, las políticas sectoriales, tecnológicas, regionales, etc.; y nivel micro, orientado directamente a las capacidades emprendedoras, donde se pueden identificar tres procesos básicos: gestación de nuevas ideas y proyectos (tanto entre nuevos

emprendedores como entre empresarios activos), puesta en marcha de iniciativas y operación propiamente tal.

Los siguientes son algunos objetivos prioritarios de una estrategia de fortalecimiento del emprendimiento.

1) *Nivel general*

- Transformación de una cultura empresarial tradicional, orientada a la subsistencia familiar, hacia una cultura empresarial innovadora, que asuma los requisitos de una producción de calidad y de estándares internacionales (incluidos los ambientales). Esto no significa desconocer que detrás de una actividad empresarial concreta puede haber distintas motivaciones y contextos, desde la mera subsistencia, característica de la mayoría de los microempresarios, hasta la más emprendedora propiamente tal, enfocada al desarrollo de proyectos innovadores, impulsores de nuevas maneras de satisfacer necesidades o nuevos bienes y servicios. Las actividades de subsistencia son perfectamente legítimas y necesarias, y si bien el apoyo a ellas pertenece más al campo de las políticas sociales, ello no excluye que las políticas de emprendimiento las incorporen a su quehacer a fin de mejorar su efectividad.
- Búsqueda de un consenso político respecto de la prioridad de esta estrategia. Para los gobiernos concertacionistas las grandes prioridades han sido los equilibrios macroeconómicos y la equidad social. Estas son válidas y legítimas, pero el desarrollo productivo ha sido un objetivo secundario frente a aquellos, lo cual no ha facilitado el diseño de una visión de país. La Presidenta Bachelet ha comprometido una alta prioridad para este objetivo durante su gobierno.
- Necesidad de constitución de actores sociales. El empoderamiento de los pequeños empresarios para representar sus intereses ante sectores más poderosos supone su organización como actores sociales. Los diversos gremios empresariales han desempeñado un papel muy significativo en la formulación de las políticas económicas y deberían seguir haciéndolo. Sin embargo, en la nueva economía, globalizada y competitiva, las viejas culturas reivindicativas tienden a ser reemplazadas por las culturas empresariales, más creativas e innovadoras. Es legítimo que los empresarios busquen defender sus intereses corporativos, pero deben tener presente que muchas veces esas defensas buscan más bien perpetuar ciertas incapacidades de adaptación a las nuevas condiciones de la competencia a través de subsidios estatales cuyo costo recae sobre toda la población.
- Transversalidad de las políticas: no se trata tanto de "una política hacia las MIPYMES", sino de una estrategia que involucre distintas políticas e instituciones: financiera, bancaria, tecnológica, educativa y de capacitación, comercio exterior, todas las cuales generen efectos sobre el desarrollo de las capacidades emprendedoras.

2) *Nivel macro*

La política macroeconómica desempeña un papel protagónico en una estrategia de desarrollo del emprendimiento. En primer lugar, de ella depende la estabilidad monetaria y financiera, recordando que el actual sistema financiero internacional es altamente volátil e inestable. Los ciclos financieros de alzas y bajas, y los ajustes que los acompañan, con su secuela de desempleo, caída del gasto y pérdida de expectativas, son la principal fuente de pérdida de la confianza económica en el futuro. En segundo lugar, en este nivel es donde se determinan los principales flujos financieros que financian la inversión y, por lo tanto, la realización de nuevos proyectos empresariales. En tercer lugar, la política macroeconómica es decisiva en la configuración de los instrumentos de fomento financiero y de la institucionalidad del mercado de capitales.

Como es sabido, uno de los principales problemas que enfrentan los pequeños emprendedores, si no el más importante, es la falta de acceso a recursos financieros de largo plazo y a capital de riesgo. En Chile se ha avanzado bastante en el desarrollo de instrumentos de financiamiento para la pequeña empresa, especialmente a través de instituciones como el BancoEstado, la CORFO, el Servicio de Capacitación Técnica, el INDAP y algunos bancos privados. Incluso se han introducido instrumentos novedosos, como el seguro de salud para microempresarios del BancoEstado. Con todo, los altos diferenciales entre las tasas de interés que deben pagar los pequeños empresarios respecto de las tasas normales del mercado son reveladores de las deficiencias de que aún adolece el mercado de créditos en Chile, en cuanto a la falta de información sobre el desempeño de este sector.

Rivas (2004) ha sugerido una variedad de condiciones necesarias para perfeccionar el acceso de las pequeñas empresas al mercado crediticio y de capitales:

- Desarrollo de una base de datos estandarizada que permita construir indicadores financieros sobre el desempeño de los micro y pequeños empresarios, de modo que los bancos puedan evaluar más eficazmente las solicitudes de créditos. Es lo que se conoce en la jerga técnica como *credit scoring*.
- Desarrollo del mercado de *factoring*, el cual, al permitir el descuento de facturas, facilita un mayor flujo de recursos líquidos a las empresas proveedoras. La promoción de un mercado "en línea" estimula la competencia en este y los costos que deben afrontar las empresas por la obtención de recursos líquidos.
- Certificación de calidad de la gestión de las empresas. La desconfianza de los bancos en la gestión de las pequeñas empresas es una de las principales dificultades que estas enfrentan para acceder al crédito bancario.

Una certificación de calidad, con participación de los propios bancos, ayudaría a eliminar este posible sesgo negativo.

- Securitización de créditos: permite el refinanciamiento a través de bonos emitidos por terceros, posiblemente con cobertura de riesgos a través de seguros de créditos y garantías parciales otorgadas por el Estado.
- Promoción y fortalecimiento de instituciones no gubernamentales especializadas en microfinanzas, las cuales pueden movilizar recursos internacionales o privados en la medida que aseguren su calidad operativa.
- Desarrollo del mercado de capital de riesgo. Este mercado está orientado a canalizar recursos hacia proyectos innovadores, los cuales pueden ser muy promisorios y rentables, pero asimismo expuestos a un alto riesgo. En Chile se han constituido varios fondos de capital de riesgo al amparo de la ley sobre fondos de inversión, pero no han alcanzado un crecimiento cuantitativo muy significativo. El proyecto de Reforma al Mercado de Capitales 2 busca crear nuevos incentivos para este sistema, en particular para los recursos provenientes de los fondos de pensiones, con garantías estatales. Sin embargo, uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo de este mercado está en la formulación de buenos proyectos empresariales, acompañados por respectivos planes de negocios y por gestores especializados en este tipo de proyectos. Hay un error muy difundido y es creer que basta una buena idea para tener un proyecto innovador. Las ideas pueden ser muy abundantes pero deben convertirse en proyectos concretos y viables de negocios para que estos puedan ser evaluados y financiados.

3) *Nivel meso*

- Desarrollo de la noción de asociatividad y cooperación, elemento fundamental para el éxito del sector: esto significa que los objetivos anteriores no se pueden obtener en forma atomizada y aislada, sino a través de la búsqueda de economías de aglomeración. Es importante señalar que la asociatividad no sólo se aplica a las empresas, sino también a la institucionalidad pública, la que normalmente actúa con criterios agenciales más que sistémicos. Esta asociatividad deberá apoyarse progresivamente en las tecnologías de la información.
- Explicitar la dimensión regional y local de las pequeñas empresas, lo cual implica que la institucionalidad local y los actores locales deben tener una importancia central.
- Se desprende que tal estrategia requerirá un alto grado de coordinación institucional. Teniendo el Ministerio de Economía el liderazgo en su implementación, es fundamental la participación de otros Ministerios e instituciones, como Hacienda, CORFO, SCT, Educación, ProChile, Superintendencia de Bancos, BancoEstado, etc.

- Una estrategia de desarrollo de las pequeñas empresas a través de *clusters* o aglomeraciones productivas puede ser muy potente para crear las sinergias necesarias y el potenciamiento de las diferentes políticas e instrumentos hacia este conglomerado. Más adelante se desarrolla este tema con mayor amplitud.

4) *Nivel micro*

- Fortalecimiento del mercado de servicios no financieros: consultorías profesionales para la gestión empresarial, servicios tecnológicos, capacitación de trabajadores, tecnologías de la información, orientados a mejorar la calidad y la productividad.
- Existe una brecha enorme a superar entre las prácticas rutinarias de gestión y las "buenas prácticas" que se han estado probando. Esto incluye además la capacidad de formular proyectos de inversión, comercio exterior, diseño estratégico, acceso a los instrumentos de fomento.
- Inserción en redes productivas, tanto empresariales como tecnológicas y comerciales.
- Incorporación gradual de las microempresas informales (750.000 emprendimientos) al sistema formal, de manera que puedan acceder a las políticas de fomento y a la institucionalidad financiera (ver Román, 2003 y Molina, 2005).

El modelo de *clusters* como una aproximación estratégica para el aumento de la competitividad sistémica de las pequeñas empresas

Las debilidades de la competitividad sistémica chilena y, en particular, de las pequeñas empresas pueden enfrentarse de diversas maneras. Un enfoque, seguido por los gobiernos concertacionistas, consiste en el uso de los instrumentos de fomento, que tratan de corregir las fallas de mercados, transfiriendo subsidios a las empresas en función de proyectos de capacitación, asistencia técnica o innovación. El enfoque tiene la desventaja de que sus efectos no convergen necesariamente en el territorio para potenciarse en la creación de sinergias productivas, los instrumentos no son de fácil acceso para los empresarios pequeños o requieren, al mismo tiempo, capacidades financieras y de gestión para costear consultores que puedan operar con ellos. Un enfoque alternativo, complementario a la vez, emergente de la práctica de muchas regiones exitosas en diversos países del mundo y que ha interesado a los estrategas, es focalizar los esfuerzos a través de la coordinación de instrumentos de fomento en ciertos ámbitos productivos y territoriales, donde los mercados expresan con mayor nitidez las potencialidades de una transformación productiva y los territorios reconocen una determinada vocación productiva. Es un enfoque esencialmente articulador de las redes

productivas, mejor conocido como estrategia de *clusters* o aglomeraciones productivas territoriales.[156]

Se trata de aglomeraciones empresariales que se desarrollan alrededor de una actividad principal, la cual genera demandas intermedias de insumos, servicios conexos (por ejemplo transporte, seguros, publicidad), asistencia técnica, servicios públicos, etc. Estos efectos pueden ser especialmente estimulantes para las pequeñas empresas. La CORFO posee un instrumento de fomento denominado Programas Territoriales Integrados (PTI) cuyo objetivo es crear sinergias territoriales y empresariales alrededor de algún sector productivo con liderazgo en otras actividades y sobre la comunidad regional en general. Es una nueva manera de abordar los desafíos de la competitividad, centrando las acciones en el entorno inmediato y territorial de las empresas. Pero el concepto de *cluster* va más allá, en cuanto se centra en el desarrollo de la asociatividad y creación de capital social, como fundamentos de las economías de aglomeración.

El concepto de *cluster* se ha difundido intensamente en base a experiencias exitosas de desarrollo en países avanzados, como los denominados "distritos industriales italianos", el *cluster* de las flores de Holanda, el forestal de Finlandia o el complejo electrónico de Silicon Valley. En los años 90 ha sido muy utilizado por el consultor internacional Michael Porter (1990) en sus propuestas para el desarrollo de la competitividad de las empresas. Este investigador detectó que el modelo de *cluster* recogía bien las conclusiones obtenidas sobre las variables más relevantes que conducen al mejoramiento de la competitividad. Si bien este modelo está siendo muy utilizado en la actualidad para evaluar el potencial competitivo y las posibles políticas innovadoras, desde un punto de vista puramente teórico y conceptual, el hallazgo no es tan novedoso, si se recuerda que ya Alfred Marshall, uno de los padres de la economía neo-clásica, identificó, a principios del siglo XX, el concepto de "atmósfera industrial", es decir, un entorno de las empresas que contribuye a mejorar su productividad más allá del esfuerzo interno de la misma, mediante la creación de externalidades.

Existen también otras teorías que, a lo largo del siglo XX, se han venido formulando y que explican la importancia del entorno territorial para el aumento de la productividad. Albert Hirschman introdujo el concepto de los "encadenamientos" industriales, que permiten movilizar energías ocultas en regiones con poca densidad industrial. Paul Rosenstein-Rodan habló de la teoría del "gran impulso" (*big-push)* para crear una coordinación de inversiones que permitiera multiplicar las interdependencias industriales y asegurar recíprocamente la rentabilidad de distintos proyectos. Más recientemente, Axelrod ha utilizado la teoría de los juegos para explicar la importancia de la repetición de juegos o interacciones entre agentes en la creación de confianzas.

---

[156] Ramos, Joseph (1998), CEPAL-GTZ (2005).

Más allá de los aspectos puramente instrumentales, el concepto de *clusters* evoca otro asociado: el tejido social y económico a niveles territoriales y locales. Relaciona el aumento de la competitividad con el fortalecimiento de las redes sociales y productivas para desplegar las potencialidades regionales. Para aumentar la productividad de las empresas, estas deben contar con trabajadores calificados, con proveedores a su vez productores de insumos de buena calidad, con una dotación de centros tecnológicos y de asistencia técnica que puedan solucionar los problemas emergentes, con una burocracia pública ágil y expedita no obstaculizadora de las iniciativas y, sobre todo, con la confianza en las propias capacidades productivas y en las del sistema dentro del cual se insertan.

En Chile existen algunos *clusters* emblemáticos del exitoso desarrollo exportador experimentado por el país hasta el momento, como el *cluster* del salmón, el del sector forestal-maderero, el del vino, etc. También emergen *clusters* no tradicionales en torno al aceite de oliva en el norte, al cultivo de la palta en la Región de Valparaíso, en los *berries* en la Región del Bío-Bío y de la Araucanía, en el turismo de intereses especiales, el *cluster* del cordero, en Magallanes, entre otros.[157]

La contribución principal de Porter es haber operacionalizado el concepto e incorporado otros elementos de las cadenas de interdependencias. Según este autor, las ventajas competitivas de las empresas surgen de un conjunto de factores clasificados en cuatro grupos, los cuales conforman el "diamante".[158] Estos grupos de factores de competitividad se refuerzan unos a otros y constituyen un "sistema" competitivo. Este carácter sistémico hace que las empresas beneficiadas constituyan un *cluster*, en el cual se relacionan a través de vínculos verticales (comprador-vendedor), horizontales (clientes, tecnologías, servicios) y tienden a agruparse regionalmente. Las industrias participantes se apoyan recíprocamente, porque las ventajas competitivas desarrolladas por unas se transmiten a las otras.

Otro autor define el *cluster* a partir de algunos conceptos previos, como la "cadena de valor" referida a las empresas que agregan valor sucesivamente a través de la manufactura, el marketing y la distribución y transporte de productos; el "sistema de valor", que agrega a la cadena de valor la contribución que hacen otros actores estratégicos, mediante servicios tecnológicos, financieros u otros. El *cluster* es una agrupación de varios sistemas de valor, los cuales tienen vínculos territoriales e institucionales y generan redes de cooperación cruzadas entre distintas cadenas de valor. Quizás el rasgo fundamental

---

157 Tanto CORFO como ProChile tienen interesantes proyectos para potenciar estos clusters emergentes. Ver también (CEPAL-GTZ, 2005; Montero, 2004).

158 Los cuatro grupos de variables del diamante son: las condiciones de exigencia de la demanda local, la estructura competitiva de la industria, la calidad y variedad de los factores productivos con sus correspondientes bases institucionales, y las actividades conexas y de apoyo, como proveedores de bienes y servicios.

del cluster es que sus actores comparten "modelos mentales", enfrentan riesgos comunes, intercambian información de interés común y resuelven problemas de gobernabilidad al interior del *cluster*.[159]

Lo interesante del *cluster* es que se trata del desarrollo de empresas independientes pero interrelacionadas, con un núcleo productivo dominante y un conjunto de actividades periféricas, no menos relevantes, tanto como proveedores, prestadores de servicios, instituciones tecnológicas y de asistencia técnica, provisión de infraestructura, entidades reguladoras especializadas, etc. El *cluster* desarrolla economías de aglomeración y externalidades, así como aprendizajes tecnológicos y organizacionales. El *cluster* es producto de un desarrollo empresarial a través del mercado, pero puede verse fortalecido por una red de apoyos y coordinaciones institucionales que potencien su capacidad competitiva (especialmente centros tecnológicos y de capacitación, de financiamiento, de transmisión de información, de acceso a mercados), y, por supuesto, por las condiciones competitivas generales de la economía (situación macroeconómica, financiera, riesgo-país, etc.), en todas las cuales el Estado cumple funciones indispensables de apoyo. Esto es especialmente importante en las regiones y en los ámbitos de las pequeñas y medianas empresas, que suelen caracterizarse por su aislamiento, desconfianza frente al entorno y escaso interés en la asociatividad.

La gran pregunta planteada desde un punto de vista estratégico es si en una economía de mercado hay espacio para la intervención del Estado a través de políticas públicas de fomento de los *clusters* o debe dejárselos entregados a un desarrollo espontáneo. Desde una perspectiva neoliberal pura, la respuesta probable es que lo peor sería intervenir. Si surgen y se desarrollan bien, no necesitan apoyos exógenos. Si no lo hacen, sería perjudicial intervenir porque el mercado estaría señalando que esas empresas no tienen potencial competitivo. Ya se han indicado los argumentos de por qué esta respuesta es falaz. Una aglomeración industrial (en sentido amplio) genera beneficios externos a las empresas, los que pueden crear potencial competitivo más allá del esfuerzo aislado de estas. El sistema de mercado también puede fallar en generar los mercados específicos que requieren las empresas para potenciar su productividad como sería el caso, por ejemplo, si no hubiera un mercado de consultorías para la asistencia técnica. Otra situación muy concreta que están experimentando las regiones desde el Maule a la Araucanía es la del cultivo de los *berries*: frutillas y arándonos, estimulado por un fuerte crecimiento exportador. Sin embargo, la carencia de frigoríficos almacenadores en la cantidad necesaria para absorber la oferta de *berries* en épocas de cosecha lleva a que los productores tengan que vender sus productos a bajos precios. Conocedores de esta situación, los importadores de países desarrollados posterguen sus órdenes de compra hasta el momento en que los productores están abarrotados y

---

[159] Visser, Evert-Jan (2004). Hemos simplificado la definición de este autor.

necesitan deshacerse de la producción a cualquier precio. Esto revela una falla en la cadena de valor.

El hecho de que el Estado pueda ayudar al desarrollo exitoso de un *cluster* fortaleciendo la red institucional de apoyos no significa, en ningún caso, la selección arbitraria y voluntarista de actividades productivas que podrían ser estimuladas. Una política pública de fortalecimiento competitivo de algunos *clusters* se sustenta en la dinámica del mercado, reconociendo sus señales fundamentales, pero apoyando la creación de externalidades: incubadoras de empresas, innovaciones, capacitaciones técnicas y gerenciales, sinergias, disminución de costos de transacción, coordinación público-privada y difusión de la información que permita tomar mejores decisiones a mediano plazo. En lo esencial, como se planteará después, el rol del Estado es convocar al desarrollo de visiones de largo plazo, identificar objetivos compartidos por los actores sociales, disminuir las incertidumbres y maximizar las externalidades y sinergias colectivas.

En el caso chileno, una estrategia de desarrollo competitivo en base a *clusters* supone unas premisas como las siguientes:

a) Considerar que Chile tiene una economía de mercado y el Estado no selecciona industrias ganadoras.

b) Identificar, principalmente por parte de los empresarios y técnicos, las oportunidades que genera el *cluster*, con el conocimiento y la experiencia que proveen los mercados respectivos.

c) La función del Estado es articular, transmitir información, contribuir a generar capital social y redes productivas, especialmente empresas-universidades-centros tecnológicos; difundir el conocimiento sobre los instrumentos de fomento y posibilidades de focalización; evaluar las implicancias ambientales y sociales en los territorios respectivos.

d) Estas funciones públicas implican dos niveles de acción: a nivel macro, configuración de un Sistema Nacional de Innovación, moderno y adecuado a los requerimientos estratégicos; a nivel meso, apoyo al desarrollo de *clusters* competitivos, articulando el Sistema Nacional de Innovación con el sector privado, especialmente las pequeñas empresas y a nivel regional; a nivel micro, diseño de un sistema de incentivos financieros, de información e institucionales para estimular a las empresas a participar activamente en este proceso.

e) Lo anterior supone movilización de recursos financieros e institucionales que, a grandes rasgos, implica una variedad de ámbitos de políticas públicas: subsidios directos, exenciones tributarias, cooperación internacional, sistema de patentes, regulación de los derechos de propiedad intelectual.

f) La asignación de estos recursos puede contemplar modalidades tales como fondos concursables, capital semilla, asignado en base a evaluación de proyectos innovadores (con el Estado como socio con cláusulas de retiro programado); fondos de capital de riesgo; consorcios tecnológicos (Bitrán, 2004); infraestructura/incubadoras para emprendimientos innovadores.

g) Por último, aunque no menos importante, es fundamental evitar que una estrategia como la señalada signifique reproducir el sesgo concentrador del sistema de mercado. La estructura productiva de las regiones es muy heterogénea y en muchos *clusters* coexisten grandes empresas con los medianos y pequeños productores. Si la estrategia de fomento productivo significa que la mayor parte de los beneficios se canalice hacia las empresas más grandes, se distorsionaría uno de los objetivos principales: el de estimular la inserción productiva de los pequeños productores.

A comienzos de 2006, el gobierno de la Presidenta Bachelet decidió organizar las Agencias Regionales de Desarrollo, con la misión de organizar y coordinar las iniciativas públicas y privadas para el desarrollo productivo de las regiones. Estas Agencias serán lideradas por un Consejo Estratégico Público-Privado, con el apoyo logístico de la CORFO en regiones, su arsenal de instrumentos de fomento productivo y nuevos fondos que podrán provenir del *royalty* o de antiguos recursos como los fondos de desarrollo regional. Esta instancia va en la dirección correcta ya que su objetivo central será coordinar en regiones las iniciativas del sector público (no olvidar que hay muchas instituciones públicas, como el Servicio de Cooperación Técnica, INDAP, ProChile, FOSIS, aparte de CORFO misma, que practican el fomento productivo, a veces con diferentes criterios y prioridades), del sector privado (que suele operar con criterios de corto plazo y en forma aislada), y el sector académico (que así podrá insertarse mejor en las prioridades productivas).

TERCERA PARTE:
Desafíos sociopolíticos

Capítulo IX

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Los dos vicios esenciales del mundo económico en que vivimos son que el pleno empleo no está garantizado y que la distribución de la fortuna y de los ingresos es arbitraria y carece de equidad.

John Maynard Keynes[160]

La integración social es responsabilidad prioritaria del Estado chileno. Las distintas candidaturas presidenciales de 2005 no tuvieron dos opiniones al respecto. Pero este no es un tema nuevo. Desde comienzos del siglo XX, cuando se planteó el problema de la desigualdad y la pobreza como la "cuestión social", los gobiernos, la opinión pública, los partidos políticos, los intelectuales, los movimientos sociales, la Iglesia Católica, se viene exponiendo la gravedad de esta situación en Chile. Durante los años 60 y comienzos de los 70, tiempos de las reformas sociales, la desigualdad pasó a ser el gran fundamento para esas reformas, enfocadas a los cambios en las estructuras de propiedad. Más allá de las circunstancias políticas de la época, se comprobó que el radicalismo de los cambios sociales y de las estructuras de propiedad de la economía no eran garantías para la sostenibilidad en el tiempo de la redistribución del ingreso y la riqueza. Por supuesto que las reformas de mercado posteriores no ayudaron a sustentar los cambios sociales. Por el contrario, restituyeron y profundizaron las graves desigualdades, no sólo por los cambios patrimoniales sino también por el resurgimiento de antiguas formas de discriminación social y por lo que Tanzi ha denominado "rentas de posicionamiento" social (Tanzi, 2000, cap. 4, p. 54).

Los objetivos de una estrategia

El gran tema de la cuestión social de principios del siglo XXI es cómo el Estado define una estrategia de integración social, no sólo para los más pobres sino para el conjunto de la sociedad. Existen fundamentos éticos, políticos y económicos que convierten la integración social en una alta prioridad para las

---

[160] John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt, Brace & World, Inc. New York, 1936.

políticas públicas de la década actual. Nótese que no se habla sólo de redistribuir el ingreso o disminuir la pobreza, sino de "integración social" (Hardy, 2004). La diferencia no es semántica solamente. El concepto de integración social alude a un reconocimiento de que todos los sujetos sociales tienen derecho a ser parte integral de los beneficios que la sociedad, como un todo, genera, y a la igualdad de oportunidades. Estos derechos mínimos deben incluir el acceso a los bienes de consumo esenciales, bienes públicos, oportunidades para insertarse productiva y creativamente en la sociedad y, algo no menor en la sociedad moderna, el derecho a tener cobertura frente a los numerosos riesgos de salud, incapacidad física, desempleo y envejecimiento. Esta es una definición moderna de una sociedad civilizada.

No se trata de llegar a la igualdad absoluta de ingresos, lo que es imposible, pero sí de que las oportunidades para acceder a esos derechos estén abiertas. La sola redistribución de ingresos monetarios no significa que las oportunidades sean equitativas, porque estas dependen de muchos factores aparte de la disponibilidad de ingresos. Se ha demostrado empíricamente, por ejemplo, que egresados de una misma carrera universitaria obtienen ingresos profesionales muy diferentes dependiendo del estatus social o tipo de establecimiento de educación secundaria del que hayan egresado. Esto se explica porque las redes sociales, basadas en vínculos familiares, de amistad o escolares, ejercen una influencia significativa al momento de abrir oportunidades para los mejores puestos de trabajo u oportunidades de negocios. Otras formas de discriminación más específicas, como las que afectan a la mujer, se superponen a las más generales. Hay muchos tipos de segregaciones sociales que filtran y sesgan las oportunidades a favor de las elites. Las enfermedades, el desempleo y la edad son otros factores que generan discriminación negativa de las personas que los presentan. Los objetivos estratégicos aquí son abrir las oportunidades a todas las personas en base a sus méritos y capacidades, y protegerlas de esos factores de discriminación. Esto supone cambios institucionales, perfeccionamiento de los mercados y también cambios culturales.

Por cierto, las desigualdades extremas de ingresos son la parte más visible y dramática de la insuficiente integración social y por ello es comprensible que las prioridades en la política social se hayan puesto en ese objetivo. Como se decía anteriormente, esto se justifica éticamente, porque en la sociedad moderna, con las capacidades económicas y tecnológicas existentes, y con los ejemplos dados por muchos países que han podido eliminar las diferencias más extremas, es intolerable la persistencia de las formas más abyectas de pobreza y desigualdad. La cohesión social se sustenta en valores y el valor de la equidad e igualdad de oportunidades ha venido adquiriendo un lugar prioritario en la sociedad moderna.

Desde el punto de vista económico, las desigualdades extremas imponen elevados costos a la sociedad. En primer lugar, el asistencialismo necesita recursos públicos que tienen un uso alternativo: la inversión para aumentar la productividad y los empleos, mejorando el bienestar general. Por cierto, ante

la pobreza el asistencialismo se hace necesario. Pero si los pobres pudieran autosustentarse económicamente, no necesitarían esos recursos o demandarían menos de ellos. En segundo lugar, la pobreza genera un desperdicio de recursos reales que hace más pobre a la sociedad toda: los pobres podrían generar mayores recursos si contaran con las oportunidades y las capacidades adecuadas para ser más productivos. En tercer lugar, al haber una relación directa entre pobreza y riesgo de criminalidad, la persistencia de aquella obliga a la sociedad a gastar recursos en prevención y castigo del crimen y la delincuencia. Por último, puesto que la producción moderna requiere cada vez más de capital humano calificado, la pobreza impide que una proporción importante de la población pueda acceder a los trabajos más calificados, restándose así a una mayor contribución al crecimiento económico. Razonamientos similares se pueden hacer desde el punto de vista político. La pobreza provoca resentimiento, escepticismo y desencanto, emociones estas que no estimulan la participación y la valorización de la democracia. Incluso puede convertirse en un caldo de cultivo para actitudes beligerantes y contestatarias respecto de las instituciones democráticas.

Todo esto demuestra que los problemas de pobreza y desigualdad requieren ser abordados en forma sistémica a distintos niveles estratégicos y de políticas. Los dos ejes estratégicos son, en primer lugar, generar una verdadera igualdad de oportunidades, que aborde las inequidades desde el origen del desarrollo de las personas, formando las capacidades necesarias para los requerimientos del mundo actual; y, en segundo lugar, fortalecer los mecanismos de protección de los derechos mínimos sociales, frente a los riesgos y distintas formas de discriminación. Hay que actuar a través del mercado, del Estado y de las instituciones. A nivel macroeconómico y microeconómico. A nivel económico, social y político, buscando consensos para generar recursos, cooperación pública y privada y de las organizaciones sociales para la aplicación práctica de los programas. Al interior del Estado, el esfuerzo adicional tiene que hacerse en el mejoramiento de la eficiencia institucional lo cual, entre otras cosas, supone una mayor coordinación intersectorial e interministerial. Chile tiene todavía mucho camino que recorrer, pero la evidencia muestra que el seguido ha sido eficaz.

Hacia una verdadera igualdad de oportunidades

Un supuesto importante para tratar el tema de la integración social es que la economía de mercado seguirá siendo el sistema económico predominante. Aunque es un sistema con muchas virtudes y méritos, que no se pueden ignorar en un mundo globalizado, tampoco es un sistema inocuo y, como se ha visto, puede causar enormes daños sociales y humanos, en la medida que los valores y la cultura que cimientan los tejidos sociales son subordinados a la cultura del mercado. El mejor antídoto para estos riesgos y daños es el fortalecimiento de

las capacidades humanas, valóricas, sociales y sistémicas para desenvolverse en los mercados y en la sociedad (Sen, 2003). El mecanismo más eficaz de los mercados es la competencia.[161] A través de esta, surgen las mejores soluciones para las necesidades humanas, tanto en términos de economía de recursos como de calidades y precios. Pero, en un mundo de competencias, las personas tienen que desarrollar sus propias capacidades para competir e insertarse exitosamente en el sistema, de acuerdo a las opciones de desarrollo personal. Esto vale para las personas individuales, de cualquier edad o condición, para las empresas, los trabajadores, los consumidores, las organizaciones sociales.

El problema fundamental de una economía de mercado en una sociedad muy desigual es que las fuerzas de la competencia trabajan a favor de los que ya tienen las mejores oportunidades y mayores dotaciones de recursos y en contra de quienes sufren sus carencias. El mercado puede ser muy eficiente para la asignación de recursos y para estimular el crecimiento económico, pero no lo es para corregir las desigualdades de origen. Ello es así porque el mercado premia la productividad y la eficacia de resultados, pero estos son consecuencia del acceso a los recursos de capital financiero y humano, de tecnologías, información y oportunidades de negocios. El asistencialismo del Estado para paliar las condiciones de pobreza busca disminuir las extremas desigualdades en el bienestar de la población, pero no necesariamente rompe el círculo vicioso de la pobreza y la falta de acceso a las oportunidades, situación que afecta en forma sistemática a los sectores extremadamente pobres. Las políticas de cambios en la institucionalidad social para facilitar la inserción en las redes de protección (como los programas Chile Solidario y Puente, aplicados después de 2000) y, sobre todo, en las redes que desarrollan las capacidades humanas son las que verdaderamente contribuyen a romper ese círculo vicioso. Aquí cabe recordar el viejo proverbio de que "más vale enseñar a pescar que regalar un pez".

En la sección que sigue vamos a explorar la dinámica de la construcción de capacidades. Esto implica aprendizajes, pero la pregunta de fondo es cómo se efectúa este aprendizaje.

Las capacidades se forman desde la infancia temprana

Los enfoques sobre el desarrollo humano constituyen un buen punto de partida para analizar el desarrollo de las capacidades. Estos enfoques han surgido por el desencanto con aquellas aproximaciones económicas y convencionales que centran el interés en el aumento de la riqueza de medios y recursos, identificado con el crecimiento del ingreso nacional. La prioridad otorgada al

[161] Engel y Navia (2006) abordan cómo la competencia puede mejorar la equidad, siempre que se nivele el terreno.

desarrollo entendido como aumento de la disponibilidad y posesión de bienes ha significado descuidar y, en muchos casos, olvidar que el bienestar y la felicidad de los seres humanos depende también, si es que no más, de su capacidad de ser sujetos libres para decidir el tipo de vida que desean tener, las relaciones sociales que quieren construir; de ganarse la vida y poder participar en sociedad en asuntos que tengan que ver con sus vidas. Esta concepción del desarrollo personal supone, entonces, individuos capaces y autónomos para formular y desarrollar sus proyectos de vida (Sen, 2003). Todos los procesos de socialización y educación están dirigidos a desarrollar nuestras capacidades. Aquí es donde hay un enorme déficit en nuestra institucionalidad, toda vez que el desarrollo de la socialización y de los procesos educativos está sesgado por la desigualdad de oportunidades desde el origen. Una etapa extraordinariamente importante para la socialización y la educación del individuo es la que va desde el nacimiento hasta los primeros años de vida, pero es esta etapa la que ha sido sistemáticamente ignorada hasta hace muy poco en los diseños de las estrategias de desarrollo social, permitiendo de este modo que la pobreza impacte en los niños y reproduzca limitaciones en su desarrollo que después son muy difíciles de revertir.

Las capacidades humanas se desarrollan en la interacción con el medio social. Está comprobado que el cerebro humano es uno de los componentes menos desarrollados del organismo al momento del nacimiento. A partir de ese momento crucial en la vida de la persona, comienza un proceso de desarrollo cerebral basado en el crecimiento neuronal y en las conexiones de las neuronas entre sí a través de lo que se denomina sinapsis. Se forman redes neuronales que hacen posible el desarrollo de distintas habilidades como percibir y retener información, crear capacidades motoras, de lenguaje, sociabilidad, afectividad, todas las cuales van formando la identidad y carácter de la persona.

En particular, los dos primeros años de vida son los más cruciales en la formación de las células cerebrales y sus conexiones (Myers, 1993), por lo que este es el período de la vida del niño donde se juegan muchas de las oportunidades que podrá tener en la vida adulta. Lo más interesante es que la formación de las células cerebrales no depende sólo, ni siquiera principalmente, de la dotación genética o de los nutrientes biológicos, sino de las interacciones del niño con su entorno. Los estímulos externos activan senderos neuronales, los que se ven reforzados a través de la repetición de los estímulos, mediante el almacenamiento de señales químicas. De esta manera, se estima que en los primeros tres años de vida la formación de sinapsis es extremadamente rápida. Posteriormente, estas se reducen a fines de la adolescencia, debido a un proceso de selección que descarta aquellas redes que dejan de ser estimuladas y utilizadas. Esta es la base de la capacidad de procesamiento de información del individuo, es decir, su capacidad de aprendizaje. Esta se desarrolla en forma diferente según las funciones cerebrales (motoras, visuales, afectivas, cognoscitivas, de expresión, sociabilidad, etc.), prolongándose el período de formación básica de capacidades hasta los 6-8 años. Esto es lo que se conoce como el desarrollo

psicosocial del niño, que en los nuevos enfoques ha adquirido tanta importancia como los aspectos nutricionales (Mustard, 2000).

De hecho la desnutrición es un problema controlado y en retirada en Chile. Entre 1990 y 2000 la proporción de personas desnutridas disminuyó desde un 8% a un 4%, según FAO, y la disponibilidad de alimentos supera las necesidades energéticas y proteicas de la población, según el mismo organismo. Los niños menores de cinco años con desnutrición moderada o grave disminuyeron desde un 3% hasta un 1%, entre las mismas fechas.[162]

El desarrollo psicosocial del niño en situación de pobreza

Desde hace más de 50 años, los sucesivos gobiernos han respaldado los Programas de Salud del Niño, centrando la atención en los menores de dos años, con muy alta cobertura nacional y con logros muy importantes en la salud física, como la disminución de los índices de mortalidad infantil, los índices de nutrición, etc. Sin embargo, el desarrollo psicosocial tuvo muy baja prioridad hasta hace poco, lo cual contribuyó a que los indicadores de este tipo de desarrollo muestren una proporción de niños con déficit estable a lo largo del tiempo (Bralic y otras, 1978; Bralic y Rodríguez, 1981).

Lo que es más grave, el mayor porcentaje de déficit en el desarrollo psicosocial se encuentra en los niños de niveles socio económicos bajos. A la muy temprana edad de los 18 meses de vida, ya se manifiesta una desigualdad significativa entre niños de hogares de nivel socioeconómico bajo y los de nivel alto. Ello se debe a que bajo condiciones de pobreza, los niños están expuestos a situaciones poco favorables que afectan negativamente su cuidado: hogares agobiados por la pobreza, altos grados de hacinamiento y muy pocas posibilidades de exploración y juego, escaso intercambio verbal, y padres que también sufrieron deprivaciones en su propio desarrollo cognoscitivo (no necesariamente en otras dimensiones, como la motora o afectiva, aunque también en estos casos la proporción de niños que sufren carencias suele ser mayor que en niveles socioeconómicos altos). Todo ello limita las posibilidades de estimulación, especialmente en la dimensión cognoscitiva. Esto significa que a esa edad ya los niños comienzan a enfrentar desigualdades de oportunidades, cuyas primeras consecuencias van a ser las diferencias de rendimiento en los establecimientos pre-escolares y escolares. Estos diferentes rendimientos van a constituir fuentes de discriminación posterior, a las que se añadirán las que provienen de otras causas, como las de género, étnicas, o sociales.[163] Debe

---

[162] UNICEF (2003).

[163] Dos importantes fuentes de discriminación laboral y de ingresos son las de género, sobre la cual se ha escrito bastante; y la discriminación social, derivada de la existencia de redes culturales y de origen social. Una investigación reciente de Javier Núñez y Roberto Gutiérrez (citados por Eyzaguirre,

entenderse que lo anterior no implica que necesariamente todo niño criado en condiciones de pobreza sufra un retraso en su desarrollo, sino que la probabilidad de sufrirlo es mayor bajo esas circunstancias. Tampoco significa que niños criados en entornos inadecuados no puedan alcanzar un desarrollo psicosocial normal, si se les ofrece programas que compensen, aunque sea parcialmente, las carencias que pudieran haber tenido en su desarrollo más temprano.

Esta realidad justifica y fundamenta una estrategia de integración social y de igualdad de oportunidades que ataque el problema de fondo y parta por el comienzo: focalizar los esfuerzos en el desarrollo psicosocial de los niños de hogares en situación de pobreza. El fundamento no es sólo ético sino también económico y social: las deficiencias de desarrollo psicosocial temprano se proyectan a lo largo de toda la vida de la persona, afectan la escolaridad, contribuyen a una fuerza de trabajo de baja productividad y baja motivación, lo cual es un desperdicio económico para el país. Pero también hay un fundamento social y cultural, porque esas deficiencias contribuyen a crear ciudadanos menos integrados, incapaces de superar otras fuentes de discriminación y menos motivados socialmente.

Quizás lo más grave es que se proyectan a las generaciones siguientes, porque los hijos que han vivido en hogares muy pobres, con padres desmotivados y carencias en su desarrollo personal, difícilmente podrán constituir hogares estimulantes para sus propios hijos. Hay evidencias de esta transmisión intergeneracional de la pobreza. Por ejemplo, el rendimiento escolar de niños de diferente condición económico social: aquellos con puntaje superior a 300 en las pruebas SIMCE, provenientes de bajo nivel socio económico estaban en el rango del 6 a 7% del total, según la materia, mientras que los de nivel alto se situaban entre el 53 y 57% de los respectivos alumnos, para 2002 (Eyzaguirre, 2005, p. 63). Estas diferencias de rendimiento se proyectan en el desempeño posterior de los jóvenes y adultos.

En la campaña presidencial de 2005 se produjo consenso entre todas las candidaturas sobre la primera prioridad: la educación preescolar. La cobertura de educación parvularia es extremadamente baja en los primeros años de vida. Según estimaciones de MIDEPLAN en base a la encuesta CASEN de 2003, de los niños menores de un año sólo el 1,3% asiste a algún establecimiento. Entre uno y dos años, asiste el 4,8%. El salto significativo se da a los

---

2005, p. 64) encontró diferencias importantes (del orden del 20%) en las remuneraciones de personas con idéntica formación profesional, dependiendo del tipo de colegio al cual asistieron, de la comuna de origen, de los apellidos y del mutuo reconocimiento social. Otras investigaciones (por ejemplo, de Florencia Torche y Guillermo Wormald, 2004) muestran también que, si bien es cierto hay movilidad social entre estratos de ingresos, esta es limitada a los estratos adyacentes. Chile, en contraste con países europeos, tiene una gran inmovilidad para cambios radicales de ubicación profesional y de estatus que impiden, por ejemplo, que un trabajador modesto pueda llegar a ser parte de la elite dirigente (ver Eyzaguirre, 2005, pp. 66-68). Esto tiene consecuencias en la concentración del poder en forma intergeneracional.

4 años, cuando la tasa de asistencia sube a 50,7% (Seminario "Más igualdad para los niños y niñas de Chile", septiembre 2005). Por otro lado, los niños en situación de pobreza tienen menos cobertura preescolar que de altos ingresos. La cobertura preescolar del primer quintil era de 30% en 2003, mientras que la del quintil más rico de 49%, según datos de la CASEN. Los programas de los candidatos prometieron aumentos significativos de recursos públicos para incrementar la cobertura de educación preescolar. El ministro de Hacienda Eyzaguirre reconoció también esta necesidad en el Informe de la Hacienda Pública de 2005. Una de las primeras decisiones de la Presidenta Bachelet en 2006 fue constituir una comisión de expertos para proponer un programa centralizado en la infancia.

Este es un avance muy importante en la conciencia política nacional en relación con algunos años atrás. Pero centrar el problema sólo en el aumento de la cobertura preescolar es una forma de simplificación del problema que puede ser peligrosa. Es evidente que la educación preescolar es un eslabón dentro de la compleja red que incide en el desarrollo de los niños, pero no es el único y quizás no sea el más importante. En primer lugar, la educación preescolar se brinda, por lo general, en edades superiores a los dos años de vida pero, como se ha visto, es precisamente antes de esta edad cuando se juegan las principales ventanas de oportunidades de los niños. En segundo lugar, a menudo las fundamentaciones para las salas cunas son función de las necesidades de trabajo de las madres. Esta es una realidad muy evidente, pero esa propuesta plantea una prioridad distinta a la de generación de ingresos de las madres, antes que al desarrollo psicosocial del niño propiamente tal. Son dos objetivos que no se pueden confundir, aunque sí se pueden integrar y coordinar. Los instrumentos de políticas son distintos para cada uno de estos objetivos. El empleo de la mujer supone políticas de empleo. El cuidado y desarrollo de los niños supone políticas para la infancia. En tercer lugar, la baja asistencia de niños menores de cuatro años a establecimientos preescolares tiene menos que ver con la falta de oferta de este servicio que con la demanda, y en particular, con un tipo de comportamiento muy arraigado en la cultura popular, la idea de que es preferible cuidar a los niños más pequeños en la casa antes que enviarlos a un establecimiento, donde están expuestos a diversos riesgos. En un estudio presentado en el Seminario de MIDEPLAN "Más igualdad para los niños y niñas de Chile", de septiembre de 2005, se informó que el 62% de las madres opinaba que no enviaban a sus hijos menores de cinco años a establecimientos porque "no están en edad suficiente", o "porque no es necesario porque lo(a) cuidan en casa" (14%). Sólo el 1% opinaba que no los enviaban por no haber un establecimiento cercano.

Esto es revelador de que el problema del cuidado de los niños más pequeños es más amplio que la disponibilidad de establecimientos preescolares y requiere ser abordado de un modo más sistémico. Tampoco debe ignorarse que el costo de organizar parvularios o jardines infantiles puede ser inmensamente superior a un subsidio a las madres (o padres) mientras cuidan sus

hijos de edad temprana.[164] Lo que se requiere son enfoques innovadores que centren la estrategia en el fortalecimiento de las redes institucionales locales con las familias en situación de pobreza, para el desarrollo psicosocial de los niños menores.

Las investigaciones científicas sostienen la necesidad de adoptar enfoques sistémicos para una estrategia de desarrollo del niño en condiciones de extrema pobreza (Bralic y otros, 1978). Puesto que se trata de un desarrollo muy dependiente del entorno, son los diversos componentes de este los que deben articularse en función de programas específicos centralizados en ellos. El componente central, sin duda, es la familia, no sólo nuclear sino en un sentido más amplio: quienes forman el ambiente cotidiano del niño. Una institución privilegiada, por la tradición, existente en Chile, es el sistema de salud. Se ha incorporado a la cultura popular la instancia del "Control del Niño Sano" en los primeros años de vida, permitiendo un contacto frecuente de las instituciones de salud con las familias pobres. Sin embargo, la oferta de la institucionalidad de salud en este ámbito mantiene el acento en el control tradicional de las enfermedades más comunes, vacunas y control del crecimiento físico. El desarrollo psicosocial no ha sido incorporado plenamente a las prácticas rutinarias de los consultorios de salud, a pesar de algunos esfuerzos notables pero aislados. Tampoco ha entrado en la formación de los profesionales de la salud: médicos, enfermeras, nutricionistas, matronas y otros.

En las salas cunas sí existe una cultura orientada al desarrollo del niño, pero los resultados dependen mucho de la calidad de los establecimientos. Persisten todavía algunas del tipo "guardería", en las cuales se deja al niño para permitirle a los padres salir a trabajar; en ellos los resultados, en términos de desarrollo psicosocial, pueden ser negativos y contraproducentes si la atención se limita sólo al cuidado de los menores.

Una estrategia de desarrollo integral del niño tiene que partir de la base de que la población a cubrir tiene que estar constituida por los niños desde su nacimiento. En segundo lugar, dada la importancia del entorno familiar y vecinal, es preciso incorporar al conjunto de actores que intervienen, directa o indirectamente, en el desarrollo del pequeño. Esto involucra en primer lugar a la familia, pero también al entorno local, instituciones de salud y educación preescolar, programas sociales de nivel central estatal y comunal, programas de educación familiar por su efecto cultural sobre los roles del padre y la madre

[164] Finlandia, país con altos estándares en aspectos de institucionalidad tecnológica y también social, tiene un sistema de completa libertad de elección para los padres en relación al cuidado de sus hijos menores de tres años. Allí, las personas pueden optar por asignaciones familiares para el padre o la madre que asume el cuidado del niño en el hogar, o por cuidados a cargo de la municipalidad respectiva, en este caso con un co-pago, aparte del subsidio, o instituciones privadas. Se estima que el costo del cuidado municipal es muy superior a la asignación familiar (ver www.kela.fi). En Alemania, el Parlamento Federal aumentó en tres veces el subsidio al padre o la madre de niños recién nacidos si se hacen cargo del cuidado de este en el hogar, por un año (Diario *La Tercera*, 1 de octubre de 2006, p. 46).

en la crianza de los hijos y, por cierto, empresas y mercado laboral para la mujer, en particular. Un problema serio para tal estrategia es la baja cultura de coordinación institucional y sectorial. Las instituciones, especialmente públicas, son celosas de sus campos de acción y de responsabilidad, como también de sus tradiciones programáticas, por lo que las acciones intersectoriales suelen fracasar por la falta de voluntad de los organismos y autoridades operadoras. De manera que tal estrategia también debe abordar la cuestión del cambio cultural al interior de la institucionalidad.

El problema de la escasa participación de la mujer de niveles socioeconómicos bajos en el mercado laboral requiere también una estrategia, ya que tiene incidencia directa en las posibilidades de integración social de los sectores más pobres, tanto por las mayores posibilidades de ingresos como de participación social. La tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo es reconocidamente baja en Chile. Ella se sitúa en torno al 36% (2004), habiendo aumentado desde un 28% en 1986. Pero, en Europa y Estados Unidos varía entre un 50 y un 60%, siendo de 45% el promedio latinoamericano (Chile 21, 2005, p. 179). Por cierto, estas tasas son diferentes también según los niveles de ingresos. Según un estudio del BID de 1998, en Chile la tasa de participación femenina era de 20% en el decil más pobre, pero de 76% en el decil más rico (Chile 21, 2005, p. 180). Esto implica que existen obstáculos para una mayor participación femenina en la fuerza de trabajo, lo cual también contribuye con varios puntos a los índices de pobreza, porque el ingreso familiar se vería reforzado, en la medida que las mujeres tuvieran una mayor participación laboral.

La necesidad de ingresos puede ser enfrentada con una política de asignación familiar coherente con un programa integral de desarrollo del niño, que busque compensar a las madres durante el tiempo de crianza. Pero en una perspectiva de más largo plazo, la inserción temprana de la mujer en el mercado del trabajo le facilita la propia inserción social y el desarrollo de capacidades laborales. En este sentido, una estrategia eficaz debe abordar la cuestión de la compatibilización del cuidado del niño pequeño con la participación en la vida laboral. Esto supone diseños de trabajo flexible, jornadas parciales, o en el hogar. En estos diseños es fundamental la participación del sector privado y de los organismos reguladores del mercado laboral.

Proteger los derechos mínimos sociales: el acceso a la educación

El desarrollo de las capacidades de las personas supone también proteger los derechos mínimos sociales. El acceso a la educación de calidad, a la capacitación para el trabajo, a los empleos, a una buena salud, a la seguridad social, son todas condiciones que capacitan a las personas para competir desde una mayor igualdad de oportunidades en una economía de mercado.

La relación entre educación y desigualdad se ha convertido en objeto de estudios de una enorme literatura especializada, y aquí sólo podemos señalar

algunas de las conclusiones más relevantes. En Chile adquirió enorme importancia política, desde fines de los 90, cuando el gobierno lanzó una reforma educacional destinada a mejorar sustancialmente la calidad. A principios de 2006, la movilización de estudiantes secundarios detonó una nueva protesta social por la insuficiencia de los resultados y la necesidad de darle extrema urgencia a un avance más sustantivo, incluso con un reemplazo de sus bases constitucionales.

Aunque sea trivial decirlo, la educación general se ha convertido en máxima prioridad de toda estrategia que aspire a conciliar desarrollo con equidad. A través de la educación el niño se incorpora al mundo del conocimiento, del saber hacer, del saber desenvolverse en la vida económica y social. Representa el camino privilegiado para alcanzar dos objetivos extremadamente valorados en la sociedad moderna: acceso a las mejores oportunidades de desarrollo personal y de bienestar familiar, y por otro lado, contribuir con lo mejor de la persona al desarrollo colectivo, económico, social y político. No es sólo un bien de consumo personal, sino también es un insumo colectivo para una sociedad mejor. De aquí la importancia de que el Estado ejerza una función de estímulo y regulación frente a un bien público en que la esfera del mercado adolece de fallas evidentes.

En Chile la educación fue abiertamente incorporada a la economía de mercado durante la dictadura militar. El modelo consistió en descentralizar la gestión educacional del Estado a través de la municipalización de la misma, manteniendo la orientación pedagógica a nivel central. El financiamiento público se asignó a los establecimientos educacionales municipalizados a través de un subsidio proporcional a la matrícula de cada establecimiento. El objetivo de esta reforma fue permitir la libre elección de establecimiento por parte de las familias y estimular la competencia por calidad entre los establecimientos. Los privados gratuitos o con bajos pagos fueron incorporados al sistema de subsidios, con un fuerte aumento de la proporción de alumnos en colegios privados subvencionados, producto de la preferencia de las familias por la educación privada antes que por la pública (y su mayor calidad). En 1982 el 75% de los escolares de educación básica y media asistían a establecimientos municipales, pero ese porcentaje había bajado a 58% en 1990 y a 52% en 2002 (Cox, 2003, Cuadro 2). Los gobiernos concertacionistas mantuvieron el modelo básico, pero han introducido sucesivas reformas tendientes a mejorar la equidad y la calidad de la educación, aumentar significativamente los recursos financieros del sector e introducir mejoras en los sistemas de gestión (Arellano, 2005b).

Lamentablemente, la educación, como sistema, suele reproducir en alto grado las desigualdades existentes en la sociedad y a las cuales se apuntaba anteriormente, no obstante los avances en cobertura educacional, mejoramiento de la calidad, notables progresos en el acceso de los estudiantes de más bajos ingresos, todos los cuales son logros significativos que se han ido produciendo desde los 90. El Estado y la sociedad chilena han hecho un esfuerzo muy grande para aumentar la asignación de recursos financieros y

humanos a la educación. Los recursos financieros para la educación, públicos y privados, aumentaron desde el 3,8% del PIB al 7,7% entre 1990 y 2001, duplicación que deja en evidencia la importancia que le han dado los gobiernos concertacionistas a la educación.[165] Pero ha aumentado el sentimiento de frustración general con los resultados y el rendimiento del sistema educacional.

¿Cuáles son los factores más relevantes en los resultados obtenidos por los estudiantes por su desempeño escolar? En la literatura especializada se pueden identificar cuatro variables importantes: el nivel socio-económico familiar, el gasto financiero total por alumno, la calidad de la enseñanza y del aprendizaje que los establecimientos educacionales son capaces de desarrollar, y la eficacia de la gestión y de los sistemas de incentivos aplicados por esos establecimientos.[166]

El nivel socio-económico familiar es reconocido como una de las variables más influyentes en el desempeño escolar.[167] No se trata de una relación fatal, ya que existen programas piloto en diferentes niveles educacionales que han alcanzado rendimientos de alto nivel, incluso en condiciones de pobreza. Pero se trata de las excepciones que confirman la regla. Un estudio de Brunner y Elacqua (2003, p. 20) muestra la asociación predominante entre pobreza y bajo acceso a la educación: en 2000 el quintil más pobre de la población tenía sólo 7,8 años de escolaridad promedio, mientras que el quintil más rico llegaba a los 13,1 años. Es una diferencia muy significativa. Arellano (2005a, p. 17), por su parte, muestra que en la educación media el decil más pobre tenía una cobertura de 80% mientras en el decil más rico era de 98%. Puesto que la educación básica es obligatoria desde hace muchos años, en este nivel prácticamente no hay diferencias significativas en la cobertura. Pero, en cambio, en la educación superior es donde se dan las más grandes diferencias: el quintil más pobre sólo tenía menos de un 10% de cobertura, mientras que el quintil más rico alcanzaba un 65% en 2000 (Arellano, 2005a, p. 19). Puesto que la educación superior tiene una tasa de retorno más alta que la educación básica y media (22% vs. 3,5% y 10%, respectivamente, de acuerdo a Brunner y Elacqua, 2003, p. 24), este nivel educacional se convierte en un factor automático de reproducción de la desigualdad de ingresos. Quienes pueden acceder a la universidad se aseguran por este solo hecho un aumento significativo de sus remuneraciones.

Pero aparte del ingreso de las familias, se reconoce también una serie de variables del "entorno familiar" que contribuyen a generar diferencias en

---

165 Bellei, 2003, Cuadro 2. Para más detalle, ver también Arellano, 2005a.

166 Ver, por ejemplo, los estudios de la OCDE, aparte de numerosos especialistas chilenos, como José Joaquín Brunner, Claudio Sapelli, Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, entre otros.

167 Con todo, se ha hecho notar que en las pruebas internacionales, aun los estudiantes provenientes de familias de nivel socio-económico alto en Chile revelan deficiencias importantes de rendimiento, en comparación con los rendimientos promedio en países de mayor nivel de desarrollo (Arellano, 2005b).

la capacidad de aprovechamiento de la educación formal. Brunner y Elacqua (op. cit) señalan variables como el ambiente de aprendizaje que predomina en el hogar, el lenguaje y alfabetización de los adultos, la calidad de las interacciones padres-hijos, los niveles de salud y nutrición, la salud mental de los padres, la calidad del vecindario y su vulnerabilidad frente a la delincuencia y criminalidad, la capacidad de elección de la escuela por parte de los padres, su involucramiento y comunicación con la escuela, su capacidad de ayudar a los hijos en los trabajos escolares, entre las más importantes.

Estas consideraciones han llevado a Brunner a sostener que "sin compensación oportuna de las desigualdades no podrá haber, después, igualdad de oportunidades de resultados en la escuela".[168] "Opera aquí, por tanto, el 'efecto Mateo': al que más tiene, más se le dará, y al que menos, aun lo poco que tiene se le quitará" (ibíd).

Los gobiernos concertacionistas le han dado una alta prioridad al desarrollo de la educación, especialmente al mejoramiento de su calidad. A mediados de los 90 se lanzó una reforma educacional cuyo objetivo es modernizar el sistema e introducir incentivos para un mejor desempeño de los agentes participantes, vale decir, establecimientos, profesores y padres de familia. Esta alta prioridad se refleja en el aumento del gasto anual por alumno del sistema en preescolar, básica y media, el cual pasó de 165 mil pesos en 1990 (moneda de 2002) a 430 mil pesos en 2002, lo cual corresponde a un aumento de 2,6 veces en 12 años. La subvención mensual promedio se incrementó también desde 11.700 pesos a 29.900 pesos entre 1990 y 2002, también en moneda de 2002 (Arellano, 2005a, p.18), multiplicándose también por 2,6 veces. Este aumento de recursos ha permitido mejorar la cobertura, que en básica y media alcanza casi al 100% de la población respectiva; mejorar las remuneraciones de los docentes, excesivamente bajas; y, financiar los mayores gastos de la extensión de la jornada escolar contemplada en esta reforma. Sin embargo, el consenso es que esta cifra sigue siendo muy baja, sobre todo para los establecimientos de comunas más pobres y para los niños con desventajas en el origen.

Pero mucho del debate se ha concentrado en la cuestión de la organización del sistema educacional, esto es, en la importancia relativa de los distintos tipos de establecimientos que imparten educación, formas de gestión, incentivos a los profesores y grados de autonomía con respecto al Estado central. Para la educación general existen tres tipos de establecimientos: los municipales, los privados subvencionados y los privados no subvencionados. En 2000 la distribución de los estudiantes de básica y media era de 55% en los municipales, 36% en los privados subvencionados y 9% en los privados no subvencionados (Bellei y González, 2003, Cuadro 1). Esta distribución había cambiado levemente respecto de 1990, cuando la participación de los municipales era mayor en cuatro puntos. La mayor ganancia de participación la obtuvieron los colegios

[168] Artículo en *El Mercurio*, 29 de mayo de 2005, p. E8.

privados subvencionados. Se ha planteado, entonces, la pregunta de si la pérdida de participación de los colegios municipales responde a una menor eficacia de desempeño y a una menor calidad, comparados con los privados, habida cuenta de que los padres tienen la posibilidad de escoger donde matricular a sus hijos, sujetos a las condiciones que les imponen los establecimientos.

Una primera mirada a la distribución de los puntajes obtenidos por los estudiantes egresados de la educación media en la prueba PSU muestra que, efectivamente, los colegios municipales generan rendimientos inferiores a los privados subvencionados y, a su vez, estos son inferiores a los privados no subvencionados. Esta distribución es muy determinante de las desiguales oportunidades de los egresados de la educación media para ingresar a la universidad. De aquí podría desprenderse la conclusión simple de que los colegios municipales son más ineficientes y que el ideal, desde un punto de vista de política pública, sería privatizar la educación general e introducir incentivos económicos entre los agentes operativos del sistema.

El problema es más complejo porque la comparación debe hacerse en relación a los recursos económicos de que disponen los distintos tipos de establecimientos. Este es el concepto de eficiencia, la relación entre resultados y recursos utilizados. Brunner ha argumentado que una vez que se corrige por las desigualdades de recursos aportados y por ingresos familiares, los colegios privados subvencionados no son más eficientes que los municipales.[169] Incluso si se compara el rendimiento de estos colegios con los generales de países de mayor nivel de desarrollo que Chile, los establecimientos chilenos quedan mal calificados. Según este autor, no se puede concluir que hay que privatizar, porque además los colegios municipales atienden preferentemente a familias de bajos ingresos, los que no podrían acceder a una educación privada, la cual debe ser pagada, total o parcialmente. La alternativa de asignar los recursos públicos a través de subsidios a las familias, según Brunner tampoco es equitativa porque los colegios privados de hecho seleccionan a los alumnos que ingresarán, en perjuicio de estudiantes de bajos niveles socio-económicos, con el objeto de mostrar mejores rendimientos educacionales entre sus egresados. Además, es inevitable que los colegios privados exijan algún tipo de co-pago a las familias.[170]

Una estrategia de fondo para mejorar la equidad y la calidad en el sistema escolar debería abordar el problema de la desigualdad de recursos de que

---

169 Argumento cuestionado por Sapelli y Vial porque se sostendría en base a una metodología inadecuada, que no usa datos a nivel de alumnos sino de establecimientos (carta a *El Mercurio* 23 de abril, 2005). Según estos autores, los colegios privados subvencionados obtienen mejores rendimientos que los municipales, una vez que se corrige por diferencias en los niveles socio-económicos y los gastos por alumno. Pero un estudio de la OCDE se muestra escéptico sobre la supuesta mayor eficiencia de los colegios privados subvencionados, en base a evidencia internacional (OCDE, 2003, cap. V).

170 José Joaquín Brunner, diario *El Mercurio* 21 de abril de 2005.

son dotados los establecimientos municipales, especialmente en las regiones más pobres del país. El aumento de recursos a esos establecimientos debería ir acompañado de mejoramientos de la calidad de la enseñanza en la sala de clases, de una gestión más eficiente y flexible en la que efectivamente se evalúen y reconozcan los méritos docentes, y de una participación más sistemática de las familias en el proceso educativo. Los establecimientos privados subvencionados hacen una contribución que no puede ser desconocida, por lo que también deben ser partícipes de los subsidios diferenciados, pero esto supone su obligación de eliminar la práctica de la selección de alumnos en función de la calidad inicial con que acceden al establecimiento. Esta práctica es discriminatoria. Es irreal pensar que sólo el Estado podría ser el proveedor de la educación, ya que no sólo no tiene capacidad física y financiera, sino que ello iría en contra del derecho de las familias a decidir el tipo de educación que quieren darles a sus hijos. Pero el Estado sí tiene la responsabilidad de definir un marco sistémico y regulatorio que admita la competencia entre distintos tipos de establecimientos bajo una institucionalidad general. Esta debe focalizarse en el estímulo al mejoramiento de la calidad y la cooperación entre los establecimientos, las municipalidades, los sectores público y privado, y las organizaciones sociales representativas de las familias.

La inserción en el mundo del trabajo

Con toda la relevancia y prioridad que tiene la educación en todos los niveles de edad para mejorar la equidad y abrir oportunidades de integración social a los más pobres, es evidente que se trata de un camino eficaz sólo en el largo plazo. Es difícil pensar en resultados que se pueden obtener antes de 15 ó 20 años para las edades más tempranas. Tales plazos exceden con mucho las expectativas sociales y políticas de cambiar las condiciones de equidad en tiempos más breves, por lo que esa estrategia requiere ser complementada con acciones a plazos más cortos. Uno de estos caminos es el de las oportunidades de empleos decentes, como viene sosteniendo la Organización Internacional del Trabajo.

La calidad de los empleos

En la economía moderna, uno de los mecanismos centrales de exclusión o inclusión es el empleo y su calidad. Por cierto, mirado en una perspectiva amplia, el empleo es mucho más que un mecanismo de obtención de ingresos. A través del empleo todo sujeto le da sentido y significado a su vida, a su creatividad, a sus capacidades. Pero también tiene la característica más elemental de ser el mecanismo de inclusión social por excelencia. El empleo es una forma privilegiada de desarrollar la sociabilidad y de participar en la vida de una nación.

Tradicionalmente no se le había dado mucha importancia a este aspecto, pero ha aumentado la preocupación de los gobiernos, de los trabajadores, de las empresas y de organismos internacionales como la OIT respecto de que no sólo el nivel de empleo es relevante, sino también la calidad o la "decencia" del tipo de trabajo. La OIT viene promocionando, en los últimos años, una campaña para que los puestos de trabajo mejoren sus niveles de dignidad y de respeto por la persona de los trabajadores. Entre las condiciones que influyen en la calidad de los empleos están, desde luego, los niveles de salarios, pero también el respeto por la legislación laboral lo cual implica el cumplimiento de las cotizaciones de seguridad social y de salud, el respeto por los contratos, por las jornadas de trabajo, por la seguridad frente al riesgo de accidentes en los puestos de trabajo, y normas ambientales, entre otros. Hay muchas empresas que han incorporado estos objetivos en sus políticas de recursos humanos y de responsabilidad social, pero también las hay que utilizan malas prácticas laborales, como evitar los contratos formales de trabajo, sin seguridad social, o habiendo contratos, no cumplir con las cotizaciones correspondientes o con los compromisos asumidos. La subcontratación se ha convertido también en fuente de abusos, al proliferar empresas que contratan para ofrecer servicios menores, sin respetar los derechos laborales de los trabajadores.[171]

Un estudio reciente de la OIT en Chile definió cuatro niveles de calidad de los empleos, los cuales van desde buena a media superior, media inferior y mala, en base a parámetros como niveles de salarios, existencia de contrato formal y protección de seguridad social. Este estudio, hecho para el período 1990-2000 reveló un aumento de los empleos de buena calidad hasta 1997, para sufrir una disminución de casi tres puntos a partir de esa fecha. Poco menos de un tercio de los trabajadores estaba en estos puestos de trabajo al año 2000, pero menos de un 11% permanecían en la categoría de baja calidad (Infante y Sunkel, 2004, Cuadro 3). Una medición más refinada de esta dimensión del trabajo debería considerar indicadores como grado de cumplimiento de las cotizaciones de seguridad social, de los compromisos de despido, de acceso a la capacitación, no discriminación de género o social, que están entre las condiciones fundamentales de lo que puede llamarse un "trabajo decente".

La proliferación de empleos de mala calidad o del también llamado trabajo precario ha contribuido a diseminar una percepción de inseguridad,

---

171 La subcontratación como tal contribuye a la mayor eficiencia, porque cada empresa se especializa mejor en su actividad principal. Pero si se convierte en subterfugio para que empresas de gran poder económico se desvinculen de sus compromisos laborales y formen empresas subsidiarias con empleos precarios, se estaría desvirtuando su objetivo. Este tipo de abusos indujo al gobierno del Presidente Lagos a proponer un proyecto de ley para una mayor regulación de las subcontrataciones, que originó un intenso debate por las posibles rigideces que podría introducir. Este problema, así como muchos otros, dejan en evidencia la necesidad de que las empresas asuman su responsabilidad social en el funcionamiento de las instituciones. De otro modo, generan presiones para limitar la libertad de mercado.

vulnerabilidad y desconfianza entre importantes segmentos de los trabajadores. Feres (2005) da cuenta de una serie de indicadores al respecto. Uno es la rotación de empleos, que incide en la inestabilidad laboral. Se estima que la duración media de los contratos de trabajo era de seis meses en 2004. Alrededor de un 35% de los nuevos contratos de empleos (a plazo fijo) de cada año duran menos de seis meses, en tanto que para otro 30% de aquellos a plazo indefinido duran menos de un año.[172] Respecto de la subcontratación, el 50% de las empresas subcontrataron en 2002, según Feres (2005, p. 5). El trabajo precario también se explica por la ausencia de contratos de trabajo. Infante (2006, p. 31) indica que la proporción de trabajadores sin contrato aumentó desde un 17% en 1990 a más de un 22% en 2003, pero entre los trabajadores de muy bajos ingresos, estas proporciones fueron de 36% y 60%, respectivamente, en ambas fechas. El no pago de las cotizaciones de seguridad social también ocurre en el trabajo precario, incumplimiento que afectó a más del 33% de los trabajadores en 1990 y aumentó al 36% en 2003 (Infante, 2006). Entre los trabajadores de muy bajos ingresos, ese incumplimiento fue de 61% y 68%, en ambas fechas. Las exigencias de trabajar horas extraordinarias, o el incumplimiento de las jornadas de descanso contribuyen también a precarizar los empleos.

Otras características del mercado de trabajo actual, si bien no implican violaciones a las normas ni precariedad en sentido estricto, impiden que los trabajadores puedan usar plenamente los derechos que les otorga la institucionalidad. Es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de negociación colectiva, usada sólo por un 3,6% de los trabajadores en 2003, o la posibilidad de sindicalizarse, que en 2005 usaba menos del 14% de los asalariados, en comparación con un 18% en 1990, según estadísticas de la Dirección del Trabajo.

Los incumplimientos y abusos mencionados ciertamente vulneran los derechos de los trabajadores reconocidos en la legislación y podrían dar pábulo a acusaciones de *dumping* social por parte de países adonde llegan las exportaciones chilenas. Generan vulnerabilidad tanto entre los trabajadores como en la economía nacional. Y al afectar la confianza sindical hace más difícil el diálogo social y la formulación de acuerdos que podrían facilitar la adaptación productiva de las empresas. No todos los abusos se explican por mala fe de los empleadores. Es probable que, en alguna medida, se deban a que las pequeñas y medianas empresas también operan en condiciones muy precarias de productividad y de seguridad financiera por lo que les resulta imposible cumplir con los estándares laborales. La alternativa del cierre de sus actividades afectaría más gravemente a los trabajadores al quedar cesantes. La subcontratación, por otra parte, ha surgido como una condición de descentralización de actividades, permite mayor especialización y productividad, aunque para los trabajadores involucrados signifique pasar de ser empleados de una empresa grande, con todas las garantías que solían tener, a pertenecer a pequeñas empresas mucho

[172] Jorge Marshall, en diario *El Mercurio*, 13 de junio de 2006.

más vulnerables y con riesgo de precarización. Sin embargo, muchos de los trabajadores afectados por el trabajo precario prefieren aceptarlo en tanto puedan conservar sus empleos.

Esto sugiere no sólo que no hay tanta rigidez en el mercado del trabajo, como sostienen algunos economistas, sino que el trabajador promedio ocupado tiene buenas razones para temer por la estabilidad de su empleo. Por otro lado, implica que al haber tanta rotación laboral, sea difícil lograr aumentos de productividad basados en el aprendizaje y la experiencia en el trabajo.

El empleo como objetivo de la política macroeconómica

El tejido social es vulnerable porque en la economía de mercado que se ha desarrollado no hay y no podría haber garantías de empleo a nivel microeconómico. Los mercados ofrecen posibilidades de empleo y, de hecho, estas se han expandido considerablemente en los últimos 20 años, gracias a políticas macroeconómicas que han conseguido progresivamente la estabilidad y el crecimiento. Pero en relación a las expectativas individuales de empleo, sobre todo de la población joven, la frustración resulta excesivamente alta. Se ha hecho notar que en los últimos 40 años el desempleo promedio en Chile ha sido de un 9,4% (Infante, 2005, p. 72). Sólo entre 1965-72 esa tasa se movió entre un 4 y un 6%, y entre un 6 y un 7% en 1992-98. Posteriormente a ese año y hasta 2005, el desempleo se mantuvo en torno al 9%.[173] Además de su nivel relativamente alto, el desempleo se concentra en determinadas regiones, sectores y grupos de población (por ejemplo, los jóvenes sufren tasas de desempleo del orden del 22%), por lo que sus consecuencias afectan desigualmente a la población. En el caso de los jóvenes, esto es grave porque significa que a uno de cada cuatro jóvenes el sistema le dice que no tiene oportunidad de ganarse la vida.

Durante la mayor parte del siglo XX, y específicamente después de la Gran Depresión de los años 30, las políticas macroeconómicas asumieron como objetivo explícito la búsqueda del pleno empleo. Se entendió que las crisis de desempleo tenían mucho que ver con los ciclos económicos de las economías de mercado. Las políticas de estabilización de ingresos buscaron suavizar los ciclos y evitar los daños sociales que se generaban. Fue John M. Keynes quien planteó explícitamente que, si bien la economía de mercado es un mecanismo eficiente de asignación de recursos, a nivel macroeconómico no había garantías de que hubiera empleos para todos quienes quisieran trabajar. Las políticas monetarias, usadas tradicionalmente para los ajustes macroeconómicos, fueron consideradas ineficaces por Keynes en los

[173] El INE construyó una nueva Encuesta Nacional del Empleo, la que arrojó para 2005 una tasa de desempleo nacional de un 9,3% (contra un 8,6% con la antigua serie), y de un 8% para 2006. A comienzo de 2007 ya estaba bajando por debajo del 7%, lo que es un logro importante.

períodos de recesión. Esto es, la disminución de la tasas de interés para estimular un mayor gasto y empleo no es eficaz cuando las expectativas de los inversionistas son muy negativas por la depresión de la demanda. La política fiscal emergió como una estrategia eficaz para enfrentar ese sesgo y suavizar los ciclos económicos, modificando en forma autónoma los niveles de gasto agregado para corregir las tendencias al desempleo masivo (o al exceso de demanda en situaciones de sobrecalentamiento). Los sectores más conservadores vieron un doble peligro en estas políticas de estabilización. Por una parte, ellas le dieron más poder al Estado para regular el empleo global. Esto parecía contradecir el principio liberal de mantenerlo fuera de la economía. Por otra parte, el pleno empleo sostenido conduciría a fortalecer al sindicalismo en sus luchas reivindicativas. De hecho, la evidencia empírica así lo demostró. En los países europeos, desde la post-guerra se lograron tasas de desempleo cercanas al 2% y un desarrollo muy fuerte del sindicalismo y del Estado de Bienestar. En Estados Unidos, por otra parte, el desempleo se mantuvo tradicionalmente en torno al 4% y con menos beneficios sociales en comparación con Europa.

Después de los años 70 y de los diversos *shocks* internacionales que ocurrieron en esa década, el panorama cambió radicalmente. Una consecuencia fue la liberalización financiera y de los movimientos internacionales de capitales, que vincularon fuertemente las economías entre sí. Los países perdieron grados de libertad para adoptar políticas fiscales y de empleo, autónomas e independientes. Un país que quisiera persistir en mantener altos niveles de empleo en base al gasto fiscal, se expuso a incurrir en déficits financieros y sufrir la fuga de capitales, cayendo en la desestabilización monetaria. Cambió el objetivo principal de la política fiscal: el pleno empleo perdió prioridad y ahora el objetivo principal pasó a ser el equilibrio presupuestario, la estabilidad de la balanza de pagos y el control del riesgo país. La política monetaria recobró el protagonismo de 50 años atrás, concentrándose exclusivamente en el control de la inflación y la solvencia del sistema de pagos. El empleo global quedó como variable residual. En todas partes, especialmente en Europa, se vivió el aumento sustancial del desempleo y de su inestabilidad. Algunos países (por ejemplo, Dinamarca, Holanda, España en los años 90) siguieron exitosamente la estrategia de promover acuerdos sociales entre gobiernos, empleadores y trabajadores para regular los aumentos salariales y los beneficios sociales, en un marco de austeridad fiscal y de fortalecimiento del crecimiento de la productividad. Otros países que se resistieron a modificar las políticas tradicionales de empleo y bienestar (Suecia, por ejemplo), sufrieron la crisis de sus modelos de desarrollo y debieron enfrentar el aumento del desempleo.

En los países en desarrollo, el problema es aún más complejo porque las políticas macroeconómicas son muy insuficientes para asegurar un pleno empleo. Se trata de economías heterogéneas, con mercados segmentados, con mucho subempleo, todo lo cual hace difícil que las políticas globales lleguen a esos segmentos donde se acumula el desempleo. Es necesario combinar las

políticas macroeconómicas con otras específicas y de contenido territorial dirigidas hacia los bolsones de desempleo y subempleo. También hay que avanzar en la flexibilización de los contratos y el seguro de desempleo y, mucho más, en las políticas específicas de empleo a nivel regional.

Componentes del desempleo

Si se mira más allá de las cifras agregadas de desempleo, hay varios factores relevantes que emergen y dejan pistas respecto de cómo abordar el problema, independientemente de las políticas macroeconómicas que son las que tienen la primera responsabilidad.[174]

1) La tasa de participación en la fuerza de trabajo es variable según el ciclo económico (en tiempos de expansión, hay más gente que quiere trabajar), según género (alta en los hombres, baja en las mujeres), según edad y nivel de ingreso. Mientras mayor es el crecimiento de la economía, habrá más gente que quiera incorporarse a la fuerza de trabajo por lo que, aunque aumente el crecimiento de los ocupados, también lo hará el denominador, la oferta de trabajo. Por lo tanto, esto sugiere que no hay que mirar sólo la tasa de desempleo sino también la tasa de ocupación y el aumento de esta. La tasa de participación de las mujeres ha estado aumentando en forma sostenida desde fines de los 80, pero todavía está a un bajo nivel de un 36%, por lo que puede esperarse que este aumento continúe en el futuro, incrementando la demanda de trabajo por parte de las mujeres. En cambio la tasa de participación de los hombres se ha movido con el ciclo económico, sufriendo un deterioro desde mediados de los 90 (77%) al 2003 (72%) (Infante, 2005, p. 77). En parte, esta disminución de la tasa de participación de los hombres puede explicarse por la mayor incorporación de los jóvenes a la educación superior. La tasa de participación total ha seguido el ritmo de la tasa para los hombres, aunque a una velocidad más moderada. Pero la diferente tendencia de la tasa de participación de hombres y mujeres indica que en los próximos años la oferta de trabajo de estas últimas seguirá incrementándose, por lo que una política de empleo deberá hacer esta distinción y focalizar propuestas que aborden especialmente los obstáculos que impiden el trabajo de la mujer. Esto supone más flexibilidad en la jornada de trabajo, especialmente importante para las mujeres. También supone el aumento de la oferta de jardines infantiles y salas cunas y ajustes en los programas de educación para introducir la cultura de la igualdad de roles del padre y la madre en el cuidado del hogar y de los niños.

---

[174] Respecto de variantes macroeconómicas para suavizar los efectos del ciclo económico en el empleo, ver el interesante trabajo de Bravo, Larrañaga y Ramos (2001).

2) El desempleo varía según las regiones. Para 2006, mientras la Región del Bío-Bío tenía un desempleo del 10,3%, en la Región de Los Lagos llegó al 5,5%. Esto sugiere que, desde un punto de vista estratégico y territorial, un enfoque puramente macroeconómico es limitado. No necesariamente los estímulos agregados se diseminan por igual en las regiones y sectores, por lo que es mucho más efectivo complementar la política macro con políticas locales de empleo, utilizando la institucionalidad local para actuar directamente en las zonas deprimidas.

3) La dinámica de crecimiento del empleo también va cambiando: se ha observado en Chile que en los últimos 20 años por cada punto de crecimiento del producto, hay cada vez menos crecimiento del empleo (caída de la elasticidad empleo-producto). Esto sugiere que están emergiendo factores estructurales en la economía que dinamizan menos el empleo. Factores probables son la introducción de nuevas tecnologías digitales y la pérdida de participación en la producción de las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, el aumento de los empleos se vincula estrechamente con la estrategia para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

4) Rigideces en el mercado del trabajo. Este ha sido un tema muy debatido en los últimos 15 años. Desde el mundo empresarial y de la derecha política, se ha sostenido en forma insistente que existen regulaciones y rigideces en el mercado del trabajo que disminuyen los incentivos de contratación de mano de obra. Como este argumento se ha sostenido en forma indiscriminada en todo tipo de situaciones, ha perdido credibilidad. De hecho, a pesar de que en 1990 aumentaron las regulaciones en este mercado, producto de las reformas laborales de ese año, el desempleo disminuyó gracias al alto crecimiento de la economía. Pero, como se planteó, la tendencia de los últimos 20 años ha sido que el empleo sea cada vez menos sensible al crecimiento de la economía, por lo que el tema de las rigideces laborales no es irrelevante. Hay un alegato de que las regulaciones que buscan proteger a los trabajadores crean rigideces que dificultan la contratación. Aquí hay que hacer varios distingos.

Las regulaciones del mercado laboral

Las regulaciones de los mercados del trabajo datan de principios del siglo XX en Chile. La constatación de que el libre mercado absoluto se prestaba para abusos en las condiciones de trabajo, indujo a los gobiernos a regular este mercado para proteger algunas garantías mínimas de los trabajadores. Regulaciones de la duración de la jornada de trabajo, descanso dominical, condiciones de higiene y seguridad, derecho a la seguridad social, fueron las primeras. Posteriormente, se incorporó el derecho a organizar y participar en sindicatos, negociar colectivamente y percibir salarios mínimos de subsistencia. Otras legislaciones posteriores buscaron dar seguridad en la estabilidad del trabajo y encarecer los costos del despido. Este conjunto de

regulaciones protectoras de los trabajadores entró en crisis con el quiebre democrático de 1973. La respuesta neo-liberal consistió en desregular los mercados del trabajo a fin de disminuir los costos del despido y aumentar la movilidad de los trabajadores. La globalización cambió las condiciones de competitividad internacional del país lo que hizo más difícil restaurar algunas de las garantías que existían hasta 1973, como la seguridad en los empleos. Pero los trabajadores experimentaron una desprotección que acentuó su percepción de inseguridad.

Desde 1990 la Concertación ha promovido regulaciones más eficaces tanto para proteger los derechos laborales como para asegurar el mejoramiento de la competitividad internacional. La principal reforma de 1990 consistió en encarecer el costo del despido, aumentar sustancialmente el salario mínimo (entre 1990 y 2002 aumentó aproximadamente al doble en términos reales), facilitar la negociación colectiva, la organización sindical y de federaciones. En 2001 se introdujeron nuevas reformas laborales que redujeron la jornada de trabajo desde 48 a 45 horas a la semana, adecuando la misma a estándares internacionales y mejorando asimismo la protección de diversos derechos laborales, entre ellos, la organización de sindicatos y la afiliación sindical. Entre 2001 y 2004 la tasa de sindicalización sobre la fuerza de trabajo asalariada aumentó desde un 15,7% a un 18,6%, según el Ministerio del Trabajo. Al mismo tiempo, se creó el seguro de desempleo, importante instrumento que protege a los trabajadores del riesgo de desempleo, el cual, sin embargo, todavía dispone de pocos recursos.

Uno de los mecanismos básicos de protección al trabajador joven es el salario mínimo. El objetivo de esta política es asegurar a los trabajadores entrantes al mercado laboral que por lo menos tengan derecho a un salario que les garantice la subsistencia individual. Implica un reconocimiento político, a nivel del Estado, del derecho de todo trabajador a poder autofinanciarse, aunque este derecho no se extienda a cubrir eventuales necesidades familiares. A mediados de los 90, un 9% de los trabajadores percibía sólo el salario mínimo, pero de estos, sólo la mitad estaba en situación de pobreza (Bravo y Vial, 1997). Esta política es cuestionada a menudo con el argumento de que desincentiva la contratación de trabajadores jóvenes por las pequeñas empresas. Aquellas empresas de baja productividad no están en condiciones de pagar el salario mínimo, por lo que no contratarían. Este conflicto entre empleo y salario mínimo recomendaría eliminar este último. La eliminación del salario mínimo cae fuera de lo que podría llamarse el rango de factibilidad política. No es sólo porque algunos podrían considerarla una actitud populista, sino porque responde a una visión valórica y ética de que en una sociedad democrática deben existir ciertos derechos mínimos sociales asegurados. Uno de estos es el de ser remunerado dignamente para poder subsistir. Ante la evidencia de que después de 1998 el aumento del salario mínimo ha tenido alguna incidencia en el desempleo juvenil, Bravo, Larrañaga y Ramos (2001) han propuesto que los reajustes del salario mínimo incorporen como parámetro el nivel de la tasa

de desempleo juvenil, de manera que cuando esta aumente o llegue a cierto umbral, los reajustes sean menores o no se produzcan. Otras propuestas han sugerido diferenciar el salario mínimo por edad, por la condición de jefe de hogar o por regiones. Son propuestas razonables ya que, respetando el derecho básico a un salario mínimo, se admite una flexibilidad en el margen, de acuerdo a las circunstancias locales. Reflejan un reconocimiento de que la economía no es homogénea y que políticas que se guían por indicadores cuantitativos de carácter nacional no son las más eficientes.

Por cierto, ese derecho debe estar acompañado de una implementación efectiva del derecho al trabajo. De otra manera, se convierte en letra muerta. Los jóvenes desocupados no sacan nada con que haya un salario mínimo si no acceden al empleo. De manera que desde el punto de vista de una política de equidad, se requiere asegurar ambos objetivos. Esto sólo es posible en una economía que crezca, porque de otra manera no se produce creación de nuevos empleos. Pero tampoco es suficiente el crecimiento macroeconómico. Como se anotaba anteriormente, una política de pleno empleo debe contemplar tanto el nivel macro como los niveles sectoriales, regionales y microeconómicos. En otras palabras, debe estar acompañada de una política de aumento de la productividad en todos los niveles de la economía.

Complementariamente, una política de pleno empleo requiere contemplar otras dimensiones. En primer lugar, el seguro de desempleo que permita a los trabajadores, transitoriamente desocupados, mantener sus ingresos y su capacidad de consumo. Se trata de que el conjunto de la sociedad se haga cargo de esta seguridad sin gravar directamente a la empresa que genera los empleos. Este seguro se está implementando en Chile desde 2002. A fines de 2004 había tres millones de trabajadores, la mitad de la fuerza laboral chilena, afiliada al sistema. Pero es un sistema que aún dispone de pocos recursos y requiere ser fortalecido. El senador Carlos Ominami propuso en 2006 una gradual sustitución del pago de indemnización por años de servicio, que encarece fuertemente el costo del despido (al final del contrato) y, por lo tanto, es un desestímulo a las nuevas contrataciones, por el fortalecimiento del seguro de desempleo, un costo repartido durante el período de ocupación de los trabajadores. Es una propuesta interesante, pero enfrenta el rechazo de sectores políticos y sindicales, que ven la indemnización por años de servicio como un derecho inamovible. Lamentablemente aquí se juega un seudo conflicto de intereses entre los trabajadores ocupados y los desocupados, que se resuelve a favor de los primeros. Es seudo porque si hay sustitución de un beneficio por otro, no hay pérdida neta, sino sólo un cambio en la forma de recibir el beneficio.

Una segunda dimensión es mejorar la empleabilidad de los trabajadores a través de la capacitación y adecuación a los nuevos requerimientos de los empleos. Aquí la lección principal de los debates es que los contenidos de las capacitaciones tienen que ser funcionales a las nuevas necesidades de las empresas. No basta capacitar en oficios tradicionales, muchos de los cuales van quedando obsoletos o enfrentan excesos de oferta. De aquí que el sector

privado debe tener un mayor protagonismo en la generación de la oferta de capacitación, definiendo los contenidos y abriendo oportunidades de prácticas de aprendizaje a través de lo que se conoce como el "modelo dual" (aprender en teoría y en la práctica, simultáneamente). En el financiamiento de la capacitación, por supuesto es indispensable el subsidio estatal con un co-pago privado, puesto que se trata de una inversión en capital humano, y generadora de externalidades. Una política más intensiva de capacitación laboral, basada en la cooperación público-privada, tiene que ir unida a una fiscalización más eficiente para evitar los abusos y fraudes que puedan ocurrir, sin inhibir el objetivo principal de capacitar y reconvertir.

Una tercera dimensión es la flexibilización de los contratos de trabajo para permitir jornadas parciales o trabajo a desarrollarse en el hogar. Esto es de especial importancia para la mujer o para los padres que están al cuidado de los hijos menores. Los trabajadores independientes también se pueden beneficiar de las jornadas flexibles, para combinar distintas modalidades de trabajo simultáneo.

Una cuarta alternativa, propuesta por Bravo, Larrañaga y Ramos (2001), es la introducción del salario participativo, el cual consiste en que una parte del salario sea fija y otra variable, en función de los resultados de productividad o ventas de las empresas. Esto le permite a las mismas disminuir los riesgos de costos fijos en períodos recesivos y aumentar el empleo. Esta propuesta enfrenta la oposición de los trabajadores, que temen los abusos que pueden cometer las empresas en la operación de este tipo de mecanismos. Algo similar ocurre con la propuesta de ajustar empleo mediante disminución de jornadas de trabajo antes que por despido de trabajadores, también en períodos recesivos (ibíd). Estas innovaciones en la política de empleo suponen la institucionalización en alguna autoridad competente de la facultad para autorizar ajustes "no convencionales" del empleo, ya que esas decisiones tienen un fuerte componente de acuerdos voluntarios y acordados entre las partes, cuando hay obligaciones contractuales que eventualmente serían sobrepasadas. Esto demuestra la necesidad de políticas e instrumentos de flexibilidad institucional, que permitan enfrentar en forma más eficiente los desajustes de los mercados, creando climas de confianza y cooperación entre empresas, trabajadores y autoridades. Puede postularse que a mayor rigidez de las instituciones, los desajustes imponen mayor ineficiencia económica y social, con lo cual todos pierden.

El desarrollo del emprendimiento y el trabajo por cuenta propia es una opción que adquiere cada vez más importancia frente a las dificultades para expandir la oferta de empleos estables y seguros. Esta opción se fundamenta en el hecho de que el desarrollo económico abre oportunidades de empleo en la medida que se aprovechen los nuevos nichos de mercado, producto de las innovaciones en tecnologías, productos, formas de comercialización, etc. Estas oportunidades pueden ser aprovechadas por trabajadores convertidos en nuevos emprendedores, generadores de sus propias fuentes de trabajo. Las

tecnologías de información facilitan el acceso al conocimiento de los mercados y a la capacitación, bases para el aprovechamiento de los nuevos nichos de mercado. Además, las empresas grandes tienden a subcontratar y descentralizar verticalmente, lo que refuerza esos nichos de mercado. El Estado, por su parte, formaliza las compras públicas en forma más transparente y abierta, lo que facilita la diseminación de la información. Entonces, en el marco de este modelo, las capacidades de las personas y, sobre todo, de los jóvenes pasan por sus posibilidades de inserción económica como emprendedores, trabajadores calificados para los nuevos puestos de trabajo, o trabajadores por cuenta propia.

El diálogo social tripartito

La complejidad de la institucionalidad laboral, en términos de involucrar muy directamente a actores sociales tan significativos como los empresarios y los trabajadores, impone la necesidad del diálogo social para consensuar, en la medida de lo posible, las políticas concretas que permitan compatibilizar la flexibilidad de contratación con los derechos laborales básicos. Pero no se trata sólo de establecer las políticas lo cual, en último término, es responsabilidad de los gobiernos. También se trata de hacerlo con la confianza que requieren actores que cotidianamente deben compartir el trabajo. Las empresas necesitan la cooperación de los trabajadores porque, como parte de las nuevas exigencias de productividad, requieren trabajadores motivados por los resultados, interesados en diversificar sus capacidades y también dispuestos a asumir riesgos. Pero la contrapartida debe ser que ellas ofrezcan a sus trabajadores oportunidades de beneficiarse con los buenos resultados y que, por lo menos, cumplan con los derechos mínimos de la institucionalidad. Este es el concepto de las alianzas estratégicas entre empresarios y trabajadores, que supone miradas a largo plazo. Es un concepto denostado por quienes lo miran con escepticismo, aunque reconocido por otros como un enfoque válido e indispensable en una visión de competitividad sistémica.

Desde 1990 se estuvo planteando la necesidad de constituir instancias de diálogo social que generaran espacios institucionales para que se representen los distintos intereses sociales y se puedan construir acuerdos negociados. Pero el alto grado de desconfianza que ha existido tradicionalmente entre los gremios empresariales y de trabajadores ha sido un impedimento para el avance hacia nuevos acuerdos que satisfagan a ambas partes. Para romper este círculo vicioso, los dos primeros gobiernos concertacionistas tuvieron iniciativas concretas tendientes a crear espacios institucionales de entendimientos. Como se demuestra en la teoría de los juegos, a mayor frecuencia de juegos o encuentros entre las partes de una negociación, aumentan las posibilidades de que los juegos de la confianza reemplacen a los de la desconfianza. Los acuerdos necesitan una base de confianza. Cuando los encuentros entre las partes son

esporádicos o aleatorios, prevalecen estrategias basadas en la desconfianza y el oportunismo, como lo demuestra el dilema del prisionero, y el resultado es el peor para las partes. Por el contrario, cuando esos encuentros aumentan su frecuencia y adquieren regularidad, las estrategias basadas en la confianza son superiores (Axelrod, 1984). La institucionalización del diálogo social es una forma de aumentar la frecuencia de los encuentros entre los actores sociales, con reglas claras y establecidas, transparentes y equitativas.

Si se mira cómo los países europeos han estructurado las relaciones público-privadas, se puede sostener que Chile está aún muy atrasado en su institucionalización. Aquellos han construido estas instancias de amplia participación social desde la post-guerra, las que son conocidas como los Comités Económico-Sociales. Constituidos al término de la Segunda Guerra Mundial, estos organismos permitieron la participación formal de las organizaciones empresariales, de trabajadores y de otros sectores de la sociedad, en la búsqueda de acuerdos y consensos para orientar las políticas públicas. En momentos en que las democracias europeas estaban muy debilitadas, esos Consejos contribuyeron a fortalecerlas, y sin excluir los conflictos, permitieron un manejo de ellos como para llegar a acuerdos aceptables para las distintas partes. Por cierto, se trata de consultas no vinculantes, pero dada la formalidad que ha asumido esa institucionalidad, en la práctica los dictámenes de los Comités son asumidos por los poderes públicos en una alta proporción. Este es un ingrediente esencial de una democracia moderna y participativa, ya que permite que los ciudadanos participen no sólo con su voto en las elecciones de sus gobernantes, sino también en la expresión de sus intereses más permanentes y sustantivos.

En Chile ha habido diversos intentos por establecer instancias formales de diálogo social. En los años 90 se organizó primero un diálogo tripartito que dio origen al Acuerdo Marco, que tuvo un carácter fundacional de las nuevas relaciones laborales, pero que tuvo corta duración. Sin embargo, significó una importante estrategia central, porque generó legitimidad hacia el sistema, especialmente por parte del sector sindical, el cual era el que más había sufrido con la exclusión impuesta por la dictadura. Falabella (2006) ha descrito esta situación como producto del "poder simbólico" del sindicalismo: aun cuando este sea un movimiento débil y con escasa capacidad negociadora, tiene un poder simbólico en cuanto sus demandas y su participación en las decisiones sobre la institucionalidad laboral son relevantes para los otros actores participantes, esto es, los empresarios y el gobierno. Estos buscaban la legitimidad de la nueva institucionalidad, la cual no se habría conseguido de no haber participado el sector sindical. Este acuerdo tuvo, además, una gran importancia estratégica para el mantenimiento de un clima poco conflictivo de las relaciones laborales, el cual fue apoyado también por la política social del Gobierno, la reforma tributaria que aumentó los gravámenes a las empresas y una política de equilibrio macroeconómico, real y financiero, que permitió aumentar el empleo y los salarios reales. Sin embargo, el diálogo social sufrió un deterioro

a fines de ese gobierno. La dirigencia sindical consideró que sus principales demandas, entre las cuales están la extensión de la negociación colectiva más allá del ámbito de los trabajadores asalariados permanentes y por ramas sectoriales, no eran acogidas por las autoridades.

Posteriormente, el Presidente Frei tomó una nueva iniciativa para avanzar en el tripartismo al convocar a los principales actores sociales del desarrollo, vale decir, a los empresarios y a los dirigentes sindicales, a constituir un Foro Nacional para el Desarrollo Productivo, en conjunto con las autoridades de gobierno. El objetivo fue crear un espacio de interlocución social que permitiera diseñar los lineamientos del desarrollo, con una perspectiva de largo plazo y con una visión de país. La idea era retomar el diálogo social que se había producido en los primeros años del gobierno del Presidente Aylwin y que originó el Acuerdo Marco. El Foro Nacional de Desarrollo Productivo generó una agenda variada de temas, articulados entre sí en la idea de que el modelo de desarrollo exportador requería un nuevo enfoque de las relaciones laborales (Muñoz, 2000). Estas deberían basarse en compromisos recíprocos entre empresarios y trabajadores, en el entendido que el éxito de las empresas, fundamental para el empleo y las remuneraciones, requiere aumentos de productividad, calidad y eficiencia productiva con las consiguientes implicancias para la organización del trabajo. Pero, al mismo tiempo, el compromiso de los trabajadores con esos objetivos supone que las empresas apliquen políticas laborales y de remuneraciones consecuentes con la mayor productividad. Por su parte, el gobierno asumió la tarea de impulsar la política de desarrollo productivo, a nivel nacional y regional, asignando recursos para capacitación, asistencia técnica, e infraestructura.

Mediante una metodología de trabajo que consideró encuentros anuales y comités de trabajo sobre temas específicos, tanto a nivel nacional como en las regiones, el Foro pasó a ser una instancia de diálogo directo entre esos actores sociales, orientado a crear confianzas y a una reflexión compartida sobre los grandes desafíos del desarrollo nacional, especialmente en aquellos ámbitos con visiones contrapuestas e intereses en conflicto. Pero las expectativas que se crearon sólo se cumplieron en forma parcial. Entre 1994 y 1999 se realizaron cuatro encuentros nacionales y más de 20 regionales, provinciales y comunales, aparte de diversos grupos de trabajo. Mirado en perspectiva, el Foro fue un intento de construir diálogo social y una forma novedosa [illegible]r la participación social en las decisiones relacionadas con el desarrollo económico. Sin embargo, debió enfrentar diversas dificultades que limitaron [illegible]osibilidades y contribuyeron al desencanto en relación a las [illegible]as.

[illegible] dificultad institucional fue que se trató de una instancia [illegible] política, que permitiera que sus acuerdos pudieran te[illegible] Incluso el hecho de que su operación se instalara en el [illegible] asignó un carácter sectorial, propio de ese ámbito, [illegible]versal. Ello desestimuló la participación de otras

autoridades ministeriales (con la excepción del ministro del Trabajo), lo que debilitó su fundamento institucional.

Una segunda dificultad, relacionada con el carácter de las organizaciones gremiales participantes, fue el temor de estas a asumir compromisos tripartitos en la mesa de diálogo, sin tener el suficiente respaldo interno, lo que indujo a comportamientos dilatorios y ausentistas.

En tercer lugar, el desacuerdo importante entre los participantes respecto de la importancia que debería dársele a los temas de corto y de largo plazo, afectó también los grados de compromiso de los dirigentes. En tanto que el sector empresarial promovió una agenda de temas orientada al mediano y largo plazo, el sector sindical prefería una agenda de corto plazo y, en especial, centrada en el proyecto de reforma laboral que el gobierno había enviado al Congreso, pero que finalmente no prosperó. Quizás aquí estuvo el meollo de las dificultades de esta instancia para constituirse en un proyecto más sólido: la indefinición respecto de cuál sería su objetivo específico. El gobierno lo vio como el camino para construir un proyecto país, de desarrollo competitivo con equidad, transversal en cuanto a la participación amplia de sectores sociales. El sector empresarial aceptó esta propuesta, aunque con reticencias respecto de poner sobre la mesa los temas más conflictivos con el sector sindical, como las reformas laborales para ampliar la negociación colectiva. Para el sector sindical estos últimos eran los temas de su interés, con exclusión de otros considerados de menor relevancia para su sector.

En cuarto lugar y no poco importante, subsistió un clima de desconfianzas recíprocas entre empresarios y trabajadores, basado en factores tales como frecuentes denuncias por parte del sindicalismo de prácticas antisindicales a nivel de empresas, y el temor de los empresarios frente a las demandas del sindicalismo por una reforma a la legislación laboral que, a juicio de ellos, podría significar un retroceso en la flexibilización del mercado del trabajo (Montero, 2000).

Por último, no debe olvidarse el marcado centralismo político existente en Chile, el cual ha generado una cultura de concentración de las iniciativas y las decisiones en los poderes públicos y en los partidos políticos. A pesar de la retórica a favor de la participación social, son muy pocas las instancias en que las organizaciones sociales pueden participar en forma efectiva y con alguna capacidad de influencia en las decisiones. Los partidos políticos y los parlamentarios son reacios a compartir su poder de decisión con otras instancias. El argumento fue que de acuerdo a la Constitución Política el poder de legislar está radicado en el Parlamento. Sin embargo, esto no obsta para que los parlamentarios puedan recibir propuestas u opiniones de sectores sociales respecto de los temas sobre los cuales se legisla, sin que esas opiniones tengan un carácter vinculante. En Europa, en cambio, está establecido legalmente que los Parlamentos deben recibir los dictámenes no vinculantes de los Comités Económico-Sociales. El Poder Ejecutivo es el responsable de gobernar y formular diseños de políticas públicas, para lo cual es perfectamente legítimo que

recurra a las consultas ciudadanas cuando lo estime conveniente. Ello no merma para nada la facultad legislativa del Parlamento, donde reside el poder de debatir las propuestas y convertirlas en leyes, cuando corresponda.

En el tratado de asociación con la Unión Europea, Chile se comprometió a formalizar una instancia de diálogo social, pero esa decisión se postergó, y tanto las autoridades gubernamentales como los dirigentes gremiales han optado por los encuentros bilaterales *ad hoc*. Esta es una manifestación del déficit de participación social del modelo concertacionista, a pesar de que reiteradamente los programas presidenciales de la Concertación han planteado explícitamente la responsabilidad del Estado al respecto y la necesidad de desarrollar una institucionalidad que estimule esa participación. Esta deficiencia no afecta tanto a los gremios organizados, con capacidad para expresar su voz y sus demandas, como a los sectores sociales con dificultades mayores para organizarse. Tal es el caso de los consumidores, sector que, por su amplitud y heterogeneidad, no ha podido constituirse en una red eficaz de participación. Existen algunas iniciativas que no han podido trascender y el Servicio Nacional del Consumidor ha cumplido principalmente la función de proveer información sobre los derechos del consumidor.

Lo que no se debe perder de vista es que la participación ciudadana y la creación de instituciones para el diálogo social de ninguna manera pueden confundirse con una delegación del poder de decisión del gobierno. La primera responsabilidad de este es, precisamente, gobernar, lo que significa tomar las decisiones que afectan al país. Los mecanismos participativos deben canalizar hacia el gobierno las opiniones ciudadanas, pero en este recae la responsabilidad primera y última de gobernar.

La reforma laboral de 2001 y la ruptura del diálogo social tripartito

A fines del gobierno del Presidente Frei el diálogo social tripartito se vio interferido una vez más por los desacuerdos permanentes respecto de la reforma laboral. Durante 1999 el gobierno propuso una nueva iniciativa para la reforma laboral que se promulgó en 2001 en medio de diversos rechazos por parte de dirigentes empresariales y sindicales. Aunque estos últimos expresaron públicamente su descontento con el contenido de las reformas, principalmente por no haber incorporado la negociación colectiva interempresas, no negaron que en todo caso era un avance en la mayor protección de sus derechos. Para el sector privado, en cambio, y también para una gran mayoría de analistas económicos, la reforma fue un retroceso en la flexibilización del mercado del trabajo, y no faltaron cálculos sobre los efectos negativos que tendría en el empleo.

Esta reforma tuvo una historia de sucesivos intentos, que habían terminado frustrados. La iniciativa original fue tomada a comienzos del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, en 1995, cuando se propuso una reforma que

ampliara los beneficios de la negociación colectiva a sectores que estaban excluidos de ella y mejorara las condiciones de la sindicalización. Este proyecto alcanzó a ser aprobado por la Cámara de Diputados, pero luego fue abandonado.

El debate se reinició en 1997, pero ante las fuertes discrepancias entre empresarios y trabajadores, que amenazaban nuevamente frustrar la iniciativa, el senador William Thayer propuso un proyecto de acuerdo, el cual fue consensuado con el ministro del Trabajo de la época, Jorge Arrate. Sin embargo, el Senado rechazó esta propuesta. El tercer intento por revivir el proyecto tuvo lugar en 1999, en vísperas de la elección presidencial, pero nuevamente el Senado rechazó el proyecto por considerar que introducía rigidices excesivas en el mercado del trabajo. El elemento más controvertido era la negociación a través de sindicatos interempresas, supuestamente destinada a beneficiar a trabajadores de empresas pequeñas, pero cuya contrapartida era precisamente crearle condiciones difíciles de afrontar a las pequeñas empresas, las principales generadoras de empleo. Finalmente, el gobierno del Presidente Lagos envió un nuevo proyecto, en el cual se omitió el tema de la negociación interempresas, pero en cambio introdujo una serie de normativas tendientes a aumentar el costo de los despidos, si éstos se hicieran por causales no válidas; la creación de beneficios adicionales a los trabajadores si durante las huelgas hay reemplazo de algunos de ellos; la facilitación de las condiciones para la sindicalización; el incremento de las sanciones por prácticas antisindicales; y la disminución de la jornada de trabajo a partir de 2005.[175]

Más allá de su contenido específico, esta reforma tuvo la característica de perfilar con bastante nitidez los argumentos de fondo que se sustentan desde las dos grandes visiones que orientan el debate sobre la institucionalidad laboral. Son visiones que, desde un lado, ven la protección social como un "ripio" que se ha ido acumulando en el sistema de incentivos a la inversión, producto de nuevas regulaciones (por ejemplo, ambientales o laborales). Según este punto de vista, la reforma laboral contribuyó precisamente a aumentar ese "ripio". En un período de alto desempleo, esta reforma significa ir precisamente en la dirección contraria a la flexibilización del mercado. Otras críticas desde el sector empresarial se refirieron al aumento del costo del trabajo que significaría la disminución de la jornada laboral a partir del 2005 y al hecho de no haber incorporado más flexibilidad para pactar remuneraciones variables en función de los resultados de las empresas. En síntesis, el planteamiento empresarial es que en una coyuntura difícil para el empleo, la reforma laboral contribuiría a rigidizar el mercado laboral, aumentar el costo del trabajo y disminuir las posibilidades de recuperación del empleo. Efectivamente, el desempleo se mantuvo elevado, incluso durante la recuperación macroeconómica de 2004-2006, pero sería simplista atribuirlo exclusivamente a este factor, sin considerar los

---

175 *El Diario*, 30 de noviembre de 2001, p. 30.

cambios tecnológicos ocurridos en la última década y que han acentuado la sustitución de trabajo por tecnología.

En la visión opuesta, los argumentos empresariales anteriores son considerados exagerados, ya que la reforma introdujo cambios bastante tímidos en la legislación laboral, si se la compara con la existente en los países desarrollados. Varios factores hacían necesaria esta reforma. En primer lugar, como se ha planteado ya, el objetivo de fortalecer la cohesión social debe ser prioritario en una economía de mercado como la chilena, en que la distribución del ingreso sufrió un fuerte deterioro en el período de los ajustes financieros, sin que se haya podido recuperar respecto a sus estándares históricos. El crecimiento económico, en esta argumentación, no puede lograrse a costa de la equidad social y la postergación de los derechos de los trabajadores. A lo largo de los 90 ha habido un aumento sostenido del desencanto con resultados en el crecimiento económico, especialmente entre los sectores de más bajos ingresos. En segundo lugar, esta reforma laboral fue considerada "tímida" en relación a los estándares laborales de los países desarrollados.[176] Puesto que Chile estaba negociando diversos tratados de libre comercio, entre ellos con Estados Unidos y con la Unión Europea, de no adecuar su normativa laboral a los estándares internacionales y, sobre todo, a las recomendaciones de la OIT, se corría serio riesgo de entorpecer esos acuerdos bajo la acusación de *dumping* social.

El tema es bastante complejo e incide en la cuestión fundamental del contenido de la equidad del desarrollo. Hay un reconocimiento amplio de que en los años 90 el crecimiento económico tuvo mejores resultados que la equidad distributiva. La iniciativa de la reforma laboral se tomó a mediados de esa década, cuando Chile alcanzaba altas tasas de crecimiento, por lo cual parecía perfectamente legítimo y necesario mejorar las condiciones de negociación y las prácticas laborales. Lamentablemente el debate se prolongó excesivamente, ya que ambas partes se mostraron intransigentes para encontrar acuerdos consensuados. Se llegó finalmente a un proyecto de ley que el gobierno consideró mínimo, pero que no dejó contentos ni a trabajadores ni a empresarios. Además, la promulgación coincidió con un período recesivo y de gran incertidumbre internacional, el peor momento para introducir una normativa que encarece el costo del trabajo.

Adicionalmente, hay que recordar que cuando hay alto desempleo, la institucionalidad laboral beneficia más bien a los trabajadores que tienen un empleo, en detrimento de los desocupados, si es que estos no logran acceder a un puesto de trabajo. Por esto, el efecto eventual de la reforma sobre el empleo se convirtió en el tema de mayor virulencia en el debate y ante los continuos pronósticos de los empresarios de que esos efectos serían muy negativos, el presidente de la CUT adelantó su juicio de que los empresarios

---

176 Entrevista a los abogados laboralistas Diego Corvera y Juan Gumucio, en *El Diario*, 19 de octubre de 2001, p. 33.

estaban organizando políticamente despidos masivos en vísperas de la elección parlamentaria de 2001, a fin de crear un clima adverso al gobierno y perjudicar las opciones de los candidatos concertacionistas. Este juicio significó la ruptura del diálogo entre empresarios y dirigentes sindicales y su retiro del incipiente Consejo de Diálogo Social, que el Presidente Lagos estaba considerando impulsar.

Si bien los empresarios no ocultaron su resentimiento respecto del gobierno, mantuvieron el diálogo abierto con este, e incluso pasadas las elecciones, el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril se apresuró a proponer una nueva etapa de relaciones gobierno-empresarios, en la cual se buscara la cooperación y un trabajo conjunto para impulsar lo que denominó la "Agenda Pro crecimiento". A juicio del dirigente empresarial, la reforma laboral no debería seguir contaminando el debate público y debería ser asumida como parte del sistema institucional.

El episodio de la reforma laboral muestra una vez más la tensión permanente que vive la Concertación entre los criterios de la eficiencia económica, derivados de la opción por el crecimiento, y la globalización, y los criterios de la equidad y la justicia social. Un destacado articulista definió muy bien esto como "la tensión entre las dos almas de la Concertación".[177] Es una tensión imposible de evitar, porque se trata de un programa que ha optado simultáneamente por el crecimiento y por la equidad. La reforma laboral respondió a una aspiración social que se postergó por varios años y que surgió en el momento en que el crecimiento económico estaba consolidado y los ingresos crecían aceleradamente, especialmente los de los grupos de altos ingresos. Se trataba de adecuar la institucionalidad laboral a estándares internacionales a los cuales el gobierno de Chile se había adherido. Pero las sucesivas postergaciones y una coyuntura posterior ciertamente inadecuada para ese cambio legislativo, impidieron que el resultado fuera satisfactorio para los trabajadores.

A fines del gobierno del Presidente Lagos, la Central Unitaria de Trabajadores en conjunto con la Confederación de la Producción y el Comercio, retomaron la idea de organizar una mesa de diálogo bipartito, sin la participación del gobierno, aunque sin avanzar en forma muy concreta. En el espíritu más favorable al diálogo social, el gobierno de la Presidenta Bachelet anunció su intención de promover el diálogo entre empresarios y trabajadores, acotado a los temas de empleo, capacitación y calidad del empleo.[178] Yendo más allá, el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle, en su calidad de senador, propuso la creación de un Consejo Económico-Social.

177 Flisfisch (2001), p. 9.

178 Según declaraciones del ministro del Trabajo Osvaldo Andrade, en entrevista con *El Mercurio*, 14 de abril de 2006, p. B24.

La seguridad social

Se mencionó antes que uno de los derechos sociales mínimos que debe abordar una sociedad moderna es el de la seguridad social. Se trata del derecho a estar protegido frente a los riesgos de la salud, las incapacidades, el desempleo y el envejecimiento. Estos son riesgos que afectan a todas las personas y que de no estar suficientemente cubiertos pueden provocar un empobrecimiento catastrófico de las personas. La sociedad de mercado les exige insertarse a través del mercado para acceder a los bienes fundamentales para la vida personal y familiar. Pero el mercado no les da la misma oportunidad a todos: discapacitados, enfermos, adultos mayores y desempleados van quedando marginados de la posibilidad de inserción productiva y, por lo tanto, de generación de ingresos para proveer sus necesidades. De ahí la importancia de la seguridad social como mecanismo de previsión frente a esos riesgos.

Los sistemas tradicionales de seguridad social se basaban en el instrumento del reparto, en el cual los trabajadores cotizan al Estado un porcentaje de sus remuneraciones mientras están en su etapa de vida activa en la fuerza de trabajo, y cobran una pensión cuando se retiran o cuando sufren discapacidades. Los derechos quedan establecidos *ex ante*, es decir, la pensión de retiro se establece en función de las remuneraciones al momento de jubilar, con un mínimo de años de cotización. El gobierno militar introdujo la reforma a este sistema, reemplazándolo por uno de capitalización individual. En este, los trabajadores cotizan en una cuenta de ahorro obligatorio individual que mantienen en el sistema, y cuando se retiran cobran una pensión proporcional al monto del capital personal acumulado. Mientras más alta sea su cotización, más estable en el tiempo sea su permanencia y más alta sea la rentabilidad que obtengan sus fondos, entonces mayor será la pensión. En este caso, la pensión no es conocida de antemano, sino que es el resultado del capital que el trabajador haya acumulado, el cual dependerá del monto cotizado, de la rentabilidad de sus fondos y del tiempo de cotización. En este sentido, el sistema de capitalización individual introduce un factor de riesgo porque el trabajador no sabe cuál será su capital acumulado al cabo de su vida activa. Este sistema introdujo una garantía de pensión mínima para todos los pensionados que hubieran cotizado por lo menos 20 años, pagadera por el Estado. Pero se trata de una pensión muy baja, equivalente a alrededor de la mitad del salario mínimo.

Durante muchas décadas se había discutido en Chile la reforma de la previsión, ya que el viejo sistema estaba haciendo crisis. Por una parte, y algo que ocurre en todos los países, los cambios demográficos que significan menor tasa de natalidad y mayor expectativa de vida introdujeron un elemento distorsionador en el sistema, ya que implica que cada vez imponen menos trabajadores por cada adulto mayor que deja de trabajar. El sistema va perdiendo capacidad de autofinanciarse, con lo cual el Estado tiene que poner la diferencia, incurriendo en un costo cada vez más alto. Por otro lado, la mala administración del sistema y, en particular, su segmentación debido a las presiones

de grupos corporativos que fueron capaces de imponer sistemas privilegiados (pensiones más altas, "perseguidoras" o heredables sin descuentos), hicieron que el sistema previsional de reparto estuviera prácticamente quebrado desde los años 50.

El sistema reformado de capitalización individual ha sido bastante exitoso en Chile si se lo compara con la mayoría de los países latinoamericanos que han introducido sistemas privados. En 2004, más del 57% de la fuerza de trabajo chilena estaba cubierta por el sistema de pensiones, en contraste con el 27% de otros países latinoamericanos con sistemas privados y 39% de países con sistemas públicos. Sólo Uruguay superaba a Chile, con un 59% de cobertura.[179] Pero, al mismo tiempo, este dato revela que más del 40% de los trabajadores no estaba cubierto en Chile. Este es el principal problema de cobertura de riesgos que afecta a Chile porque muestra que casi la mitad de la población no tendría más recursos que la pensión mínima que debería pagar el Estado cuando lleguen a la edad de jubilar. El problema sería más grave porque más del 50% de los afiliados no completarán los 20 años de cotizaciones requeridos para acceder a la pensión mínima. Una parte del problema de la falta de cotizaciones se debe a los períodos de desempleo y otra, a que hay empresas que les descuentan las cotizaciones a los trabajadores pero no las pagan al sistema previsional. Mesa-Lagos ha estimado que en Chile disminuyó el porcentaje de afiliados que cotizó en el sistema entre 1998 y 2004, desde un 53% a un 50%.

Desde el punto de vista del impacto macroeconómico, el sistema de pensiones chileno ha sido bastante exitoso, habiendo contribuido a aumentar el ahorro, a desarrollar el mercado de capitales y a la rentabilidad promedio del fondo acumulado. Este último llega a más de un 10% real en el período 2000-2004, comparado con una rentabilidad de un 7,6% del promedio de países latinoamericanos con fondos privados.[180] Se puede justificar, entonces, que para los trabajadores que han cotizado regularmente y que han tenido trabajos estables, el sistema está funcionando adecuadamente. El gran problema es para aquellos que no cotizan o lo hacen irregularmente y que no tienen empleos estables. También existen problemas relacionados con lo que se puede llamar la organización industrial del sistema, es decir, el alto grado de concentración en dos o tres grandes administradoras de fondos, las barreras de entrada y los precios que se cobran a los cotizantes (1,55% de comisión neta sobre los salarios versus 1,42% en otros sistemas privados latinoamericanos y 0,64% en los sistemas públicos en promedio para 2000-2005).[181]

---

179 Presentación de Carmelo Mesa-Lagos en seminario internacional organizado por CIEPLAN y la Superintendencia de AFP en Santiago, 15 de mayo de 2006.

180 Con la introducción de los cinco fondos alternativos a los cuales pueden optar los imponentes, la rentabilidad varía según el grado de riesgo del fondo respectivo.

181 Cifras tomadas de la presentación de Carmelo Mesa-Lagos, referencia anterior.

Estas deficiencias indujeron a la Presidenta Bachelet a designar una comisión de alto nivel en 2006 para formular una propuesta de reforma del sistema de seguridad social, orientada a corregir esos problemas (la llamada Comisión Marcel). Los principales objetivos de esta reforma se definieron en términos de abordar el problema de la cobertura de los grupos marginados, como los trabajadores independientes, informales, con trabajos irregulares o de temporada (mujeres); cómo constituir un pilar solidario del sistema, que asegure pensiones mínimas y asistenciales suficientes a todos quienes estén en situación de pobreza; el estímulo a la competencia de la industria, de modo de aumentar la transparencia y lograr comisiones competitivas; y la inversión de los fondos, de modo de garantizar mejores rentabilidades con mínimos riesgos para los trabajadores.

La propuesta de crear una Pensión Básica Solidaria como pilar del sistema es la que ha recibido la mayor atención, porque incorpora la idea de que toda persona mayor de 65 años tendrá derecho a recibir esa pensión, aunque nunca hubiera realizado aportes. Esta pensión básica será pagada por el Estado pero a fin de no desincentivar los aportes al sistema, se mantiene un subsidio decreciente hasta los que obtengan una pensión autofinanciada equivalente a 2,6 veces la pensión básica. Con todo, las reacciones iniciales del gobierno fueron no propiciar la pensión básica en forma universal, sino sólo para el 60% más pobre de la población, a fin de no encarecer excesivamente el costo. Esto dejaría fuera a los sectores medios que pierden su capacidad de generar ingresos.

Con respecto al financiamiento de este pilar solidario, la Comisión estimó que no sería necesario un aumento tributario, porque a medida que se extingan los compromisos del Estado con el antiguo sistema de pensiones, esos recursos podrán reasignarse para financiar esta pensión básica solidaria. Sin embargo, hubo posiciones de minoría en la Comisión que estimaron conveniente imponer una contribución adicional, ya sea a los empleadores o a los propios cotizantes de altos ingresos. Estas propuestas no fueron aceptadas por ser equivalentes a un impuesto adicional al trabajo.[182]

[182] Ruiz-Tagle (2006).

Capítulo X

CONSIDERACIONES FINALES: ESTADO, MERCADO Y DEMOCRACIA

Vivimos en democracias de mercado, más que en economías de mercado.
Jean Paul Fitoussi[illegible]

Hemos sostenido en este libro que el desarrollo de la economía chilena durante los gobiernos concertacionistas se ha basado en tres pilares claves: gobernabilidad política y búsqueda de acuerdos sociales para establecer las grandes reglas del juego; consolidación de la economía de mercado y de las instituciones que permiten regularla y asegurar la estabilidad macroeconómica; y desarrollo de una red de protección social que ha conducido a abordar las principales inequidades, como la extrema pobreza y la discriminación social en sus varias formas. Por cierto, estos son pilares en permanente proceso de desarrollo y afinamiento, a medida que los avances van abriendo nuevas necesidades y se detectan insuficiencias. Estrategias centrales han sido el fortalecimiento del Estado, más que en tamaño (la proporción del gasto central del gobierno en el PIB ha permanecido prácticamente constante desde 1990) en calidad y efectividad, el desarrollo de relaciones de mayor cooperación entre los gobiernos y el sector privado y presencia relevante de Chile en los escenarios internacionales.

Una pregunta central que nos planteamos al comienzo y que aparece cada vez con más frecuencia en el debate nacional es si el actual modelo económico debe ser cambiado desde sus bases o reformado en determinados aspectos. A lo largo de los sucesivos capítulos hemos discutido las sucesivas transformaciones que se han realizado y los principales logros, pero también las insuficiencias. De este balance concluimos que, ciertamente, existen reformas pendientes, pero que, en ningún caso, nos llevan a postular cambios radicales que podrían provocar incertidumbres difíciles de manejar o volver a partir de cero. En esto parece haber un alto grado de acuerdo en el país.

Sin embargo, no cabe duda que las decisiones a futuro dependerán, en último término, de la ciudadanía, el gran árbitro del desarrollo nacional en un régimen democrático. Para recordar una vez más la tesis de Aníbal Pinto,

[illegible] Jean Paul Fitoussi, "Globalización, mercado y democracia", PNUD, 2004.

el desarrollo chileno de la mayor parte del siglo XX se caracterizó por un progresivo desequilibrio entre un desarrollo político y social relativamente avanzado y un subdesarrollo económico, que imponía severas restricciones de recursos. De aquí resultó que el sistema no daba respuesta a demandas sociales cada vez más exigentes. En contraste, los últimos veinte años se han caracterizado por un desarrollo avanzado de la economía pero insuficiente en lo político y social. Las capacidades económicas han sido creadas, pero la institucionalidad política y social no ha logrado los necesarios afinamientos para procesar las demandas. El riesgo es que la acumulación de demandas sociales no encauzadas a través de las instituciones produzca rupturas de imprevisibles consecuencias, tanto para la democracia como para el propio desarrollo de la economía.

El desarrollo económico, si bien a tasas decrecientes, se ha mantenido en un nivel promedio satisfactorio, correspondiente al potencial del aparato productivo. Se superaron los viejos e irreductibles desequilibrios financieros, como los déficits fiscal y de la balanza de pagos, la alta inflación, el desorden monetario. En estos aspectos el comportamiento de la economía chilena ha sido ejemplar. El gran déficit vigente en el plano económico, es el crecimiento de la productividad y la innovación tecnológica, pero el país ha tomado conciencia de ello y se están dando pasos importantes para abordarlo.

Las insuficiencias del desarrollo político se manifiestan en cuestiones tales como la dificultad para democratizar el régimen electoral; disminución de la participación electoral, que denota un creciente desinterés de las generaciones más jóvenes por participar; relativa pérdida de la calidad de la política, falta de democracia al interior de los partidos políticos y escasa renovación de la clase política. Del mismo modo, se detectan debilidades en los sistemas de participación social y de representación de los intereses locales y regionales. Por último, el alto crecimiento económico promedio no se ha podido traducir en una redistribución de ingresos y, por el contrario, se detecta un aumento de la concentración de la riqueza en una pequeña minoría de muy altos ingresos.

Una gran pregunta surgida es ¿cuán compatible es la profundización del desarrollo político y social (y su calidad) con la profundización del desarrollo económico? En otras palabras, ¿cuán compatible es el desarrollo del sistema de economía de mercado, establecido en Chile, con las rectificaciones necesarias, y la profundización democrática? ¿Soportaría un sistema económico basado en las reglas del mercado una estrategia más intensa de redistribución de ingresos, una mayor y mejor participación ciudadana y un reacomodo democrático del sistema político, incluyendo la reforma del sistema electoral? Por otro lado, ¿es viable la profundización democrática a partir del predominio del sistema de mercado y del protagonismo de la inversión privada?

Son preguntas que requerirían respuestas ambiciosas, ciertamente imposibles de desarrollar en estas páginas. Pero son necesarias algunas reflexiones mínimas sobre lo que está en juego.

La pregunta por el tipo de relación esperable entre democracia y economía de mercado es un viejo interrogante y ha sido abordado por la literatura. Para recordar algunas formulaciones básicas, Milton Friedman, por ejemplo, campeón de la economía de libre mercado, sostuvo la tesis de que la libertad económica es condición necesaria, pero no suficiente, para la libertad política. Es decir, la democracia presupone una economía de libre mercado. Pero, a la inversa, no toda economía de mercado supone una democracia. La historia demuestra que los regímenes represivos o sin libertad política pueden coexistir con sistemas de libre mercado, como fue el caso, por ejemplo, de Chile bajo la dictadura militar. Sin embargo, Friedman creía que la libertad económica conduciría eventualmente a la libertad política en este país. A medida que la gente disfruta de la libertad económica y de un mayor nivel de vida, demanda también más libertad política, lo que conduce a la apertura democrática. La libertad política sería un bien superior, mayormente deseado a medida que crece el ingreso per cápita. Esto es lo que habría sucedido en Chile.[184]

En la conceptualización idealizada del modelo de mercados competitivos, se supone el funcionamiento de la economía con rasgos muy similares al sistema democrático, excepto en lo que se refiere a la importancia del voto: en democracia una persona un voto;[185] en economía, el voto se pondera por el ingreso personal. Pero sí se aplican las reglas de la atomización (nadie tiene una influencia personal suficiente como para alterar el resultado colectivo, en este caso, el precio o la cantidad de un bien); de la transparencia (información libre y disponible); libertad para decidir y actuar según las preferencias personales, con prescindencia de otros. Estas son las condiciones de un mercado perfecto. De aquí el famoso predicamento de Milton Friedman de que la democracia y el mercado se refuerzan mutuamente.[186] Una economía de

---

184 Friedman (1991). Por cierto, esta hipótesis es bastante cruda, expresada en esos términos. Habría que preguntarse por qué en un país con más libertad económica, la gente querría tener también más libertad política. Przeworski y asociados (1998), en base a investigaciones empíricas, sostienen que hay evidencia abrumadora de que el apoyo a la democracia está asociado al nivel de ingreso per cápita. Por arriba de US$ 6.000 per cápita, puede esperarse que las democracias duren permanentemente. Por debajo de ese nivel, hay alta probabilidad de inestabilidad democrática. La explicación es que a mayor nivel de ingresos, hay muy poco interés de la gente en asumir los costos que acarrea una ruptura democrática. Esta conclusión, de carácter estadístico y tendencial, debe ser calificada por cuanto ella no excluye que puedan haber situaciones concretas que se aparten en forma absoluta de ella.

185 Esto también se puede discutir, ya que depende del tipo de elecciones y del régimen electoral.

186 En honor a la verdad hay que reconocer que Friedman sostuvo durante la dictadura pinochetista que este régimen debería dar paso a un régimen democrático si quería preservar la economía de mercado. Desde un punto de vista neomarxista, más que complementariedad entre democracia y economía de mercado, la democracia liberal representativa es parte del capitalismo (le agradezco a Rodrigo Mardones esta observación).

mercado perfectamente competitiva y transparente se asimila, así, a una democracia económica porque nadie puede influir en los resultados. Los agentes económicos deciden informadamente y el uso de los recursos maximiza el bienestar de la población.

Desde otro ángulo, Fitoussi (2004) sostiene también la tesis de la complementariedad de la economía de mercado y la democracia política. A diferencia de Friedman, quien basa su argumentación en la simetría de las bondades de cada una, Fitoussi lo hace en función de las imperfecciones tanto de la democracia política como de la economía de mercado. Estas imperfecciones no garantizan en la práctica el cumplimiento de las conclusiones de los modelos ideales. En el caso de la economía de mercado, ello se debe a la desigualdad de las condiciones iniciales, vale decir, de la propiedad de los recursos económicos y las fallas de mercado. En el caso de una democracia política, existen las fallas de gobierno (imposibilidad de agregación de las preferencias individuales) y el riesgo de la inestabilidad de las coaliciones, si estas se basan sólo en una búsqueda fundamentalista de la equidad.

Fitoussi (2004) enfatiza que la desigualdad económico-social es la principal limitante de la legitimidad política tanto de la economía de mercado como de la democracia. Respecto de la primera el argumento es bastante obvio: si bien el mercado puede asegurar eficiencia, nada asegura equidad. Es posible que haya una solución óptima en términos de pleno empleo y eficiencia en la asignación de recursos, pero nada asegura que no sea a un nivel de salarios de inanición, que podría significar alta mortalidad. El argumento neo-clásico de la perfecta movilidad de factores productivos no se aplica al caso del trabajo, por las restricciones de los países a las inmigraciones de trabajadores de baja calificación. Por lo tanto, el libre mercado absoluto puede llevar a salarios tan bajos que queden por debajo del nivel mínimo de subsistencia. En el caso del capital, en cambio, sí hay movilidad y muy alta, por lo que en la situación extrema de una tasa de retornos al capital igual a cero, este factor se movilizaría hacia mercados con mayor retorno, provocando escasez del mismo y eventual aumento de la tasa de retornos. Existe, pues, una asimetría en los resultados distributivos en perjuicio del trabajo, que requiere limitaciones exógenas al mercado.

Pero la desigualdad extrema también quita legitimidad a la democracia política, según ese autor. Una democracia que tolera grandes desigualdades se percibe como injusta e ineficaz, estimulando demandas sociales de cambio que la desestabilizan. En un razonamiento por reducción al absurdo, en el supuesto extremo de que la distribución de ingresos se determinara exclusivamente en base a criterios políticos, ello estimularía a las coaliciones a buscar alianzas que les permitieran aumentar su participación en el ingreso mediante ofertas políticas redistributivas (populistas). Eventualmente, estas alianzas triunfarían y se podrían auto-otorgar mejores ingresos (mediante distribución de cargos o directamente por la corrupción). Pero ello estimularía la construcción de nuevas alianzas y nuevas mayorías que, una vez en el poder, tendrían la capacidad

... modificar la distribución de ingresos a su favor. En el límite, el sistema sería altamente inestable. Se sucederían en el poder coaliciones construidas en base a ofertas cada vez más populistas.

Por otro lado, aun cuando una coalición perfectamente justa y benevolente implementara una distribución equitativa (igualitaria, por ejemplo), ello podría ser incompatible con los diferenciales de remuneraciones necesarios para que los trabajadores, con mayor capital humano, se mantuvieran en el sistema y no emigraran a otros países. El capital humano sí puede migrar, así como el financiero. Tal sistema provocaría ineficiencias económicas porque el país perdería los factores productivos más valiosos, afectando negativamente el crecimiento, pero también sería políticamente inestable, porque habría un permanente incentivo a formar nuevas coaliciones ganadoras en busca de mejorías en la distribución del ingreso a favor de ellas mismas.

La conclusión de Fitoussi es que tanto la economía de mercado como la democracia política se necesitan mutuamente para evitar soluciones extremas, ineficientes e inestables. La democracia le impone límites a las inequidades de la economía de mercado y establece los criterios de las desigualdades políticamente tolerables. La economía de mercado, por su parte, le impone límites a las ineficiencias económicas que podrían provocar los criterios distributivos puramente políticos y, de paso, morigera la tendencia a la inestabilidad de las coaliciones. Esta combinación de mercado y democracia Fitoussi la denomina "democracia de mercado". Por cierto, una democracia de mercado admite sustentos institucionales muy diversos, atendiendo a la historia, la cultura y los valores de la sociedad concreta (op. cit. p. 338).

Dani Rodrik (1997) reconoce también una relación positiva entre democracia y eficiencia económica. Sostiene tres razones para ello: en democracia hay menos volatilidad económica, porque el votante medio tiende a favorecer políticas económicas moderadas que eviten experimentos arriesgados,[187] En segundo lugar, al haber mayor participación social y posibilidades de expresión de intereses, hay menos espacio para la acumulación de conflictos violentos y soluciones extremas. Y, en tercer lugar, al haber más posibilidades de que los perdedores reciban algunas compensaciones económicas de los ganadores, se estimulan los comportamientos basados en la cooperación y en juegos de suma positiva. En una palabra, la democracia facilita políticas económicas más flexibles y pragmáticas que, a largo plazo, rinden un mayor crecimiento económico.

---

[187] Esto también impide el aumento de la desigualdad que se produce en situaciones de shocks muy intensos. Eyzaguirre (2004) documenta la enorme diferencia en los efectos sobre los grupos más pobres que se derivaron en Chile en los dos mayores *schocks* externos, de magnitud similar, en 1982-83 y 2000-2003. En el primero, bajo dictadura, el efecto sobre los pobres fue catastrófico. En el segundo caso, el efecto fue muy leve.

Miradas en perspectiva histórica, estas desigualdades económicas y sociales extremas, fueran heredadas de un pasado feudal o generadas bajo los sistemas de mercado, no pudieron ser ignoradas y, aún más, fueron cada vez menos toleradas. Esta deuda comenzó a ser asumida por las nuevas democracias occidentales de fines del siglo XIX, las que le asignaron mayores responsabilidades al Estado en la corrección de las desigualdades. Se introdujeron innovaciones institucionales, como la seguridad social, la salud pública, la educación, delineando lo que sería el Estado social del siglo XX. Simultáneamente, en los países del Norte, la industrialización contribuyó a mejorar el nivel de vida de las masas de trabajadores (y de campesinos migrantes a las ciudades) mediante mejores empleos y salarios, proceso que se aceleró cuando aumentó la densidad de capital, y la fuerza de trabajo escaseó.[188] Pero la industrialización avanzada trajo aparejado también el imperio de las grandes corporaciones y de los monopolios que, con su gran concentración de poder económico, podían amenazar la democracia. Fue necesario asimismo que los Estados instituyeran capacidades reguladoras y monopolios estatales que impidieran el abuso sobre los consumidores y sobre los sistemas políticos.

Disminuyeron las desigualdades extremas y las políticas anti-monopolios defendieron la competencia, al mismo tiempo que se profundizó la democracia, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Se dieron las condiciones para un nuevo tipo de intervención estatal, como fue el Estado de Bienestar, y las políticas de pleno empleo, que contribuyeron a generar el mayor ciclo de crecimiento económico de que se tenga memoria histórica. Se fortalecieron la economía de mercado, la democracia liberal y la equidad social. Los socialismos reales fueron experimentos para profundizar la equidad social, pero contra el mercado y la democracia. Su fracaso histórico (por falta de libertades políticas e ineficiencias económicas) clausuró el camino de la propiedad social y la centralización estatal.

El drama de América Latina es que permaneció demasiado tiempo en una situación pre-capitalista (neo-colonial y feudal) y luego se incorporó tardíamente al desarrollo capitalista e industrial, con gran desventaja competitiva y de "condiciones iniciales". Subsistieron estructuras anacrónicas de propiedad y explotación de la tierra, se exacerbaron los conflictos con las grandes empresas extranjeras que explotaban recursos naturales para la exportación, persistieron las desigualdades abismantes entre ricos y pobres, se desarrollaron sistemas de mercado imperfectos y concentrados, y los movimientos sociales presionaron por intervenciones estatales más intensas para compensar

---

[188] Dicho sea de paso, el crecimiento económico de Inglaterra en el siglo XIX dejó atrás el fantasma malthusiano de que un exceso de población, en relación a la demanda de trabajo, llevaría los salarios por debajo de la subsistencia y provocaría aumento de la mortalidad.

tales debilidades.[illegible] Durante mucho tiempo se asoció "economía de mercado" con inequidades, abusos (monopólicos o monopsónicos), falta de transparencia, corrupción, concentración de la riqueza y del poder. Fue la antítesis del modelo de mercado competitivo. Y, por cierto, en un gran número de países abundaron los regímenes dictatoriales corruptos aliados con empresas extranjeras (en Centroamérica, especialmente). Tampoco puede desconocerse que las políticas públicas no contribuyeron a corregir muchas de esas distorsiones, prolongando ineficiencias y manteniéndose un desarrollo económico mediocre. Todo esto contribuyó al desprestigio del sistema de mercado, sobre el cual recayeron muchas de las culpas, reivindicándose la planificación socialista y, con mucha frecuencia, los regímenes populistas. Los resultados se tradujeron en un débil desarrollo y muchas distorsiones en aquellos países con democracias decentes y algunas visiones desarrollistas, con Estados débiles (pocas capacidades, pocos recursos) y poderosos intereses creados.

Chile quiso realizar una revolución social entre los años 60 y 70 pero el intento chocó con poderosas barreras: no se construyó sobre una base social y política sólida, mayoritaria, sino, por el contrario, sobre una base segmentada, con dos movimientos que pretendieron liderar esa revolución social, con señales contradictorias y fuertes antagonismos recíprocos. El movimiento liderado por la democracia cristiana pretendió afectar las estructuras más anacrónicas de propiedad de la tierra, preservando la democracia representativa y perfeccionando la economía mixta. El movimiento liderado por la alianza socialista-comunista puso el acento en la profundidad del cambio de las estructuras de propiedad y la movilización social, en desmedro de la estabilidad y el dinamismo de la economía.

La dictadura militar restauró y reincorporó los principios de la economía de mercado, llevándolos más allá de los límites del Chile del siglo XX, sacrificando la democracia y la libertad política. Sin embargo, eventualmente, la dictadura debió ceder a la democracia. ¿Fue este el resultado inevitable del crecimiento económico, a la Friedman (quien sostuvo "eso es exactamente lo que ocurrió")? Varias razones sugieren que es una hipótesis equivocada. En primer lugar, el crecimiento económico durante la dictadura fue muy magro, como se ha establecido empíricamente. Si bien es cierto que, a fines de los años 80, hubo una recuperación acelerada y un fuerte descenso del desempleo, esto ocurrió en el marco de una de las más graves crisis económicas del siglo, con grave empobrecimiento de la población (cerca del 40% en situación de pobreza). En segundo lugar, según Friedman, los sectores sociales beneficiados por el crecimiento económico serían los que liderarían la demanda por democracia. En Chile ocurrió exactamente lo contrario. Fueron los más

---

[illegible] Bajo este contexto, a principios de los años 60, Aníbal Pinto formuló su famosa tesis de que Chile era un país avanzado políticamente (estimuló la democracia y la movilidad social) pero con una economía subdesarrollada, lo que debería generar una creciente conflictividad política.

negativamente afectados y empobrecidos los que lideraron la recuperación democrática (principalmente el sindicalismo reorganizado). Los sectores beneficiados por el modelo económico de la dictadura se volcaron fuertemente hacia la permanencia de esta. En tercer lugar, como enfatizan otros autores, la relación positiva entre crecimiento y demanda democrática no es mecánica y puede ser interferida por el régimen opresor a través de la supresión o restricción de lo que se llama "bienes de coordinación": condiciones necesarias para que los sectores democráticos se coordinen eficazmente, como libertad de expresión, prensa, reunión.[190] Por último, no puede desconocerse que Chile tenía una larga tradición democrática y de vida partidaria. La represión de la dictadura no pudo suprimirla, permaneciendo latente y aflorando apenas hubo condiciones más favorables de coordinación.

Así, a partir de 1990, Chile pudo encontrar un camino para reconstruir simultáneamente una democracia representativa, manteniendo la economía de mercado y buscando un desarrollo capitalista avanzado. Esta transición chilena ha seguido más bien el camino sugerido por Fitoussi, en cuanto se trata de una "democracia de mercado" que busca abordar las debilidades de una y otra: democracia política para corregir las inequidades de la economía de mercado, y esta última para impedir el populismo y lograr un crecimiento económico sólido que dé estabilidad y sustento a la coalición democrática. El interés internacional por el llamado "modelo chileno" está en que este país ha logrado reivindicar la economía de mercado al tiempo que ha desarrollado una democracia aceptable para la mayoría, obteniendo como resultado un crecimiento económico significativo, una notable disminución de la pobreza y de la deuda social, y una sostenida profundización democrática. Son logros difíciles de alcanzar en forma simultánea en América Latina. Todo esto no evita que existan visiones críticas. La mayor parte de ellas no están dirigidas al mercado como sistema de organización de la economía sino a la institucionalidad de contención de las tendencias concentradoras. También existe una crítica desde un ángulo puramente democrático, en cuanto que el sistema político no ha sido capaz todavía de profundizar la ciudadanía (subsisten discriminaciones de género, étnicas, regionales, insuficiencia de canales de participación, un sistema electoral restrictivo), a raíz de lo cual se viene desarrollando el concepto de "derechos ciudadanos" que deberían ser exigibles en forma universal.[191] Por último, y más recientemente, han adquirido fuerza las críticas que apuntan a la baja calidad de la política y al amparo de algunas formas de corrupción.

---

[190] Bueno de Mesquita y Downs (2005).

[191] La movilización estudiantil de mayo de 2006 planteó la cuestión del derecho a la calidad de la educación, que teóricamente debería ser exigible, incluso judicialmente. El debate abrió la pregunta sobre la diferencia entre derechos mínimos, como bienes jurídicos exigibles por cualquier ciudadano (por ejemplo, el derecho a la vida), y los derechos contingentes a políticas públicas y recursos económicos. Para algunos, todos los derechos son de la misma jerarquía y no debería haber distingos. Pero es evidente que esta diferencia es relevante y no puede ignorarse.

Como se ha discutido en los capítulos iniciales, y la historia lo demuestra, la convivencia entre el sistema de mercado y la sociedad misma no ha sido fácil. Mientras uno contiene un germen invasivo irremediable, desviando las oportunidades en beneficio de quienes tienen más recursos; la sociedad y sus actores establecen prácticas tendientes a controlar esas tendencias, a definir ámbitos para determinar dónde el mercado es legítimo y dónde no lo es, como también a constituir reglas y normas que aseguren el funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados (no faltan los poderes interesados en apropiarse para sí de las oportunidades con exclusión de otros posibles competidores). Siguiendo a Fitoussi, la coexistencia de dos sistemas imperfectos: economía de mercado y democracia representativa, ayuda a que se produzcan contrapesos recíprocos. Pero esto no ocurre espontánea ni mecánicamente. Se requiere una articulación entre las lógicas del mercado y las lógicas políticas para lograr resultados social y económicamente aceptables, independientemente de si en esas articulaciones predominan una u otra de esas lógicas en determinados momentos. Ahí se juega la capacidad de gobierno. En último término, la política, como arte de gobernar, es la que decide donde se corta la línea de una u otra lógica. De ahí la necesidad de que la política sea suficientemente democrática, eficaz y de calidad. El desarrollo de estas características ha sido insuficiente en Chile, dadas las expectativas y, por el contrario, enfrenta crecientes cuestionamientos. Discutiremos algunos temas centrales al respecto, como los factores que inciden en la calidad de la política, las relaciones entre el dinero y la política, el carácter de las relaciones público-privadas y el rol del Estado en un sistema de mercado. Estos factores son determinantes de la capacidad de articular eficazmente la lógica política con la lógica económica.

La calidad de la política

La calidad de la democracia depende en parte de las instituciones que la sustentan: sistema electoral, representación de los distintos intereses sociales, renovación del gobierno, y, en parte también, de la calidad de la política y de sus principales actores, los partidos. Desde hace varios años en Chile se vienen manifestando algunas tendencias críticas de la calidad de la política, que se pueden resumir en la denuncia de una creciente oligarquización del sistema. Ello se refleja en la escasa renovación de los dirigentes políticos, la insuficiente democratización de los sistemas electorales internos de los partidos, la centralización del poder de estos en elites nacionales y, en particular, las denominadas por muchos "máquinas partidistas", o sea redes de influencia basadas en operadores con capacidad de movilizar recursos financieros.

Este último aspecto cobró inusitada relevancia a fines de 2006, con motivo del escándalo desatado en ChileDeportes, organismo estatal destinado al fomento de esta actividad, el cual debió enfrentar denuncias de la Contraloría por usos indebidos de recursos fiscales. Comenzó a aflorar a la luz pública una

red de operadores políticos acusados de desviar recursos para fines partidistas. Este escándalo se sumó a otras denuncias que estaban siendo investigadas por los Tribunales de Justicia. El tema más general que se ha planteado a raíz de estas situaciones es la relación entre el dinero y la política, el cual tiene enorme importancia en una democracia, porque puede generar severas distorsiones en la formación de las preferencias ciudadanas. Este tema afecta tanto a la clase política, en general, como a las relaciones entre poder económico y poder político.

La "función de producción" de la política moderna

En relación a la primera cuestión, Cortés Terzi (2002 y 2003) ha planteado una hipótesis interesante que sirve para organizar la discusión. Este autor sugiere que el modo de hacer política ha cambiado de una manera fundamental en la era de la información. Dicho en términos económicos, ha cambiado la función de producción de la política, en el sentido de hacerse mucho más intensiva en capital y en medios de comunicación. La función política (ejecutiva, parlamentaria, partidista) se ha hecho más compleja porque requiere estar sustentada en una información elaborada, diversificada y actualizada. Esta necesidad escapa a las posibilidades individuales de los políticos y supone financiamiento, apoyo técnico y comunicacional muy superiores a lo que fue tradicional. En el viejo modelo oligárquico, los políticos solían ser grandes propietarios que disponían de medios independientes de vida como para poder dedicarse a la política sin necesidad de recibir una remuneración, y además, su propia condición social les daba la posibilidad de ejercer una influencia ideológica directa sobre sus electores, a través de sus redes familiares y sociales.

En el escenario contemporáneo la política requiere dos condiciones básicas. En primer lugar, el procesamiento de la información sobre los problemas que requieren políticas públicas y su correspondiente análisis, tareas de creciente complejidad. En segundo lugar, un acceso fluido a los medios de comunicación para mantenerse en sintonía con la población. Quienes no disponen de recursos económicos propios y suficientes quedan en gran desventaja frente a rivales que sí los tienen. Se ha creado, así, un verdadero mercado mediático constituido no sólo por los medios escritos, radiales o televisivos, sino también por los profesionales de las comunicaciones, relacionadores públicos, publicistas, diseñadores, transportadores, etc. En este mercado han aparecido también los llamados "operadores políticos", aquellas personas con la suficiente movilidad para organizar los contactos de los políticos con los ciudadanos de su incumbencia, los cuales, por cierto, disponen de recursos que no siempre tienen un origen transparente. En tiempos electorales, los operadores políticos poseen una gran influencia porque de ellos dependerá, en gran medida, la llegada de los candidatos a las audiencias, la movilización de los militantes, la organización de las empresas electorales. Es un verdadero *cluster* de la política.

función más pública de todas, como es la política. Es una invasión de la política por la economía y el mercado. Con ello se impone también la lógica de los mercados. Puede imaginarse la distorsión que esto significa para el ejercicio de la política y el normal desarrollo democrático. De allí la importancia del financiamiento público de las campañas electorales, con reglas del juego equitativas, transparentes y eficaces. Por cierto, siempre está el riesgo de que "hecha la ley, hecha la trampa", por lo cual este debe ser un proceso de perfeccionamiento permanente. El financiamiento público de las campañas políticas busca evitar una nueva forma de oligarquía en la política, el camino seguro hacia la corrupción, la falta de transparencia y la persistencia del elitismo. Al mismo tiempo, debería permitir la renovación de la clase política que en Chile muestra evidentes signos de envejecimiento.

Los casos de corrupción ocurridos comportan también el riesgo del desprestigio de la política y del Estado. Es fácil caer en la falacia de la generalización y argumentar que, en vistas de algunos casos de corrupción, toda la clase política y el aparato del Estado ejercen este vicio. De aceptarse esta falacia, se cae en dos conclusiones erróneas: en primer lugar, que hay que disminuir el tamaño del Estado, ojalá al mínimo indispensable de las funciones clásicas. En segundo lugar, que la función pública debe tecnocratizarse al máximo, relegando la política sólo a las más altas jerarquías. La verdadera conclusión, más bien, es que hay que asumir que la corrupción es un riesgo cierto, que siempre estará presente, pero que debe controlarse y minimizarse a través de procesos sostenidos de perfeccionamiento de la institucionalidad respectiva, buscando preservar el sentido de bien público de la política. También hay que entender que detrás de la corrupción, siempre hay dos actores, uno público y otro privado, que se conciertan para defraudar el interés público o, simplemente, actúan cuando no están las instituciones necesarias. En último término, el control de la corrupción requiere de instituciones adecuadas para las funciones públicas, pero también para regular las influencias espurias del poder económico.

Hacia la transparencia pública

Lo anterior explica que la relación entre el dinero y la política venga cobrando un creciente protagonismo entre los partidos políticos. Desde los 90 los gobiernos concertacionistas han puesto el tema de la relación entre el dinero y la política en la agenda pública, a fin de establecer reglas del juego equitativas y regulaciones que minimicen los riesgos de corrupción.

Arriagada (2006) enumera las iniciativas adoptadas desde 1994. Bajo el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, se creó la Comisión Nacional de Ética Pública, con el objeto de formular una política de Estado que frenara la corrupción. A partir de las propuestas de esta Comisión, se dictó en 1997 una

de probidad, inédita en Chile. Esta ley obliga a la publicidad de los actos administrativos. Otras iniciativas fueron la política de valorización de la función pública en el espíritu de la modernización del Estado, modificaciones al Estatuto Administrativo para fortalecer las jerarquías y atribuciones disciplinarias, creación del Consejo de Alta Dirección Pública, encargado de hacer concursar públicamente un gran número de jefaturas, hasta entonces designadas directamente por el Presidente de la República, tipificación de los delitos de tráfico de influencia y uso indebido de información privilegiada, tipificación de nuevos delitos contra la probidad, regulación de los conflictos de interés de los funcionarios públicos y de las incompatibilidades entre función pública y función privada, sanción de los donativos privados comprometedores a funcionarios públicos, ampliación de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, reducción de gastos reservados del gobierno, adjudicación electrónica de compras por el Estado, creándose el sistema de ChileCompra, obligación de los funcionarios públicos de denunciar actos de corrupción, acuerdo de 2003 con la oposición para consensuar la agenda de transparencia y modernización del Estado y, por último, la ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral de 2006.

Estas y otras regulaciones no han impedido que la corrupción siga ocurriendo, ya sea con objetivos político-partidistas, como se ha denunciado en 2006 en relación a los programas de empleo en la Región de Valparaíso o en el escándalo que se desató en ChileDeportes, o también a través de relaciones espurias entre agentes privados y funcionarios públicos (caso "coimas" en 2002, caso "MOP-Gate", caso "Banco Central", caso "CORFO-Inverlink"). Pero, como dice Arriagada (op. cit.), el objetivo de corrupción cero es inviable, entre otras cosas, porque llevarlo a ese límite puede ser económicamente muy ineficiente. La corrupción, como el delito común, siempre estará presente, y de lo que se trata es que la sociedad y el Estado tengan los instrumentos para controlarlo y reaccionar eficazmente frente a él. Pero también se trata de distinguir que una cosa es la corrupción menor de funcionarios de baja jerarquía, y otra es la influencia espuria que se puede ejercer desde el poder económico sobre la alta política.

Si las relaciones entre el dinero y la política pueden provocar serias distorsiones en la composición y calidad de la clase política, no es menos válido que ese efecto también se puede producir a partir de la alta concentración del poder económico en una elite con fuerte capacidad de influir en las redes del poder social y político. No es extraño que la fuerte concentración de recursos financieros en una pequeña elite económica sea la base para ejercer una gran influencia sobre la política nacional. Hace pocos años, una revista de amplia circulación e ideológicamente afín al mundo empresarial, realizó un reportaje sobre el poder económico, anotando que los grandes empresarios "conforman un club cuyo peso es tal que prácticamente no hay tema de la agenda pública que no haya sido puesto en la primera plana sin

antes pasar por su filtro (...) El poder de ese grupo se hace evidente cuando el Congreso discute algún proyecto importante".[192]

La capacidad de *lobby* de esta elite económica se desarrolla de una manera sistémica. Ella tiene acceso a los mejores estudios de abogados y empresas de comunicación, diarios y televisión, a la educación, a los centros intelectuales, a las universidades, sobre todo a las privadas, al mundo de la cultura y de las artes, y muy recientemente, al mundo del deporte de masas (inversión en la propiedad de clubes de fútbol emblemáticos). Su influencia se despliega a través de redes sociales exclusivas, con códigos de comunicación y prácticas sociales que les asegura a sus miembros el acceso privilegiado a las mejores fuentes de información, oportunidades de negocios, clubes de recreación, lugares de residencia, de educación y empleos para sus hijos, independientemente de los méritos personales.

A través de estos múltiples medios y recursos, la elite puede ejercer una influencia intelectual y en la opinión pública, modelando las percepciones y preferencias de la ciudadanía, e induciendo las prioridades de la agenda pública.

Hacia la institucionalización de las relaciones público-privadas

Una sana convivencia entre la economía de mercado y la democracia supone relaciones transparentes, abiertas y, en lo posible, institucionalizadas entre las elites gobernantes y las elites privadas.

En la literatura del desarrollo económico se reconoce cada vez más que el capital social, o redes de cooperación, constituyen un insumo estratégico del desarrollo, porque la confianza en las instituciones, en las reglas del juego conocidas, en las empresas y en la clase gobernante es determinante para identificar escenarios de más largo plazo y reducir la incertidumbre y el riesgo de la inversión (Putnam, 1993). Estas son condiciones esenciales para comprometer al sector privado en la inversión productiva a largo plazo, pero también para que el poder político sea aceptado como legítimo por la ciudadanía.

Uno de los mayores éxitos de los gobiernos concertacionistas es haber construido un capital de confianza con el sector privado que ha permitido el despliegue de sus iniciativas de inversión y cambio tecnológico. Este capital de confianza ha sido reconocido por destacados empresarios. Ha sido incluso considerado negativamente por quienes sospechan que estas relaciones esconden una subordinación del Estado al poder económico. El sector privado chileno siente que las políticas económicas y sociales de la Concertación le han dado solidez al país, seriedad y credibilidad internacional y, a la vez, eficacia para dar pasos rápidos hacia el desarrollo económico y la equidad social.

[192] Revista *Qué Pasa*, "El peso del dinero", 11 de junio de 2000.

también siente que estos gobiernos han creado importantes oportunidades de inversión, de progreso tecnológico y eficiencia económica. No es extraño, entonces, que en plena campaña presidencial de 2005, cuando los partidos de derecha iniciaron una ofensiva para denunciar supuestos escándalos por contratos de algunos organismos públicos con empresas de personeros ligados a la Concertación, los dos dirigentes máximos de los gremios empresariales (SFF y CPC) llamaran a la calma y a no desprestigiar a un gobierno que se ha ganado una reputación internacional.[193]

Es que las relaciones público-privadas de cooperación han pasado a ser un componente estratégico del modelo de desarrollo chileno. La hipótesis central que planteamos es que se puede identificar una tendencia de largo plazo en Chile hacia una mayor cooperación público-privada, en que los grandes temas confrontacionales han ido quedando atrás. Pero a futuro se abren nuevos desafíos para esta relación, la que tendrá que proyectarse a una nueva economía basada en el conocimiento.

¿Cómo se construyen relaciones público-privadas transparentes y eficaces para un desarrollo democrático? Como aproximación muy simple, se puede identificar un "modelo oligárquico" y un "modelo institucional", aunque en la práctica, por supuesto, se producen situaciones híbridas con diferentes énfasis en esas caracterizaciones extremas. El modelo oligárquico predominó por mucho tiempo en Chile y probablemente algunos de sus rasgos siguen estando presentes en el Chile moderno. Es un modelo basado en las relaciones de amistad, en redes familiares y de clientelismo. Aquí la confianza en las instituciones se sustituye por la confianza que da la relación social y ancestral. Este modelo tiene alto riesgo de generar corrupción e ineficiencias económicas, porque en las decisiones de políticas públicas prevalecen intereses discrecionales y distorsionadores.

En la vieja oligarquía decimonónica prevaleció, sin lugar a dudas, el modelo de las redes sociales oligárquicas y clientelistas. Se trataba de una sociedad muy cerrada, en que sólo contaban las "familias notables". Con el ascenso de las clases medias y el auge de la educación, así como también la nueva Constitución de 1925, emergió una clase estatal más profesional que sustentó su autoridad en el mérito y la capacidad.

En el estatismo pre 1973, había una fuerte exposición pública de la empresa privada por la gran cantidad de controles estatales: control de precios, cambiario, hasta del comercio exterior y de la inversión. No fue un misterio que la empresa privada tuvo que desarrollar fuertes vínculos de influencia con el Estado para obtener condiciones favorables a su actividad. Fue una relación

---

[193] No faltan quienes miran muy críticamente este acercamiento público-privado, ya sea porque ven el riesgo de una captura del gobierno por los grandes intereses económicos, o porque esas relaciones han sido sólo parciales y en desmedro de los pequeños empresarios o de los trabajadores. Sin embargo, estos riesgos son bajos si se aceptan las buenas calificaciones obtenidas por el país en los *rankings* internacionales de transparencia y corrupción.

caracterizada por la falta de transparencia, el discrecionalismo, clientelismo y corrupción, denunciada en su tiempo. Además, esta relación se vio negativamente afectada por los conflictos políticos de los años 60 y 70 y por el cuestionamiento a la propiedad privada y a la economía de mercado de amplios sectores de la sociedad. El Estado y el sector privado llegaron a ser antagónicos y acérrimos enemigos cuando el último percibió una amenaza frontal a la propiedad privada en la reforma agraria, en la nacionalización de empresas y bancos de comienzos de los 70.

Con el neo-liberalismo a ultranza de los 70 y 80, se separan las aguas y la empresa privada adquiere gran libertad para operar, sin tener que rendir cuentas públicas. Comenzaron a constituirse los grandes conglomerados financieros modernos, con muy poca transparencia y apoyados por el criterio público predominante de que las empresas podían "hacer lo que quisieran con sus platas" (concepto muy difundido en aquellos años y aún ahora, entre algunos comentaristas). Así se produjo el descalabro del gran endeudamiento externo - fundamentalmente privado- y la quiebra del sistema financiero en 1981 ante la falta de regulaciones apropiadas. En base a los grupos económicos que se constituyeron antes y después de la crisis de la deuda de 1982, surgieron densas redes de directorios de sociedades, que no sólo se rotaron el poder de decisiones de las grandes empresas, sino también alternaron los cargos directivos en el sector público. Esta fue una de las causas de la poca transparencia de la política económica de la época. En relación a la renegociación de la deuda externa, el Estado tuvo que avalar las deudas privadas y, además, subsidiar fuertemente al sector financiero. El proceso se coronó con las privatizaciones de empresas de fines de los 80 que le permitió a los privados obtener enormes ganancias de capital. La sociedad civil presenció atónita esta transferencia de recursos públicos a algunos grupos privados, pero las condiciones del régimen político le impidieron ejercer sus derechos democráticos.

En el modelo institucional las relaciones se basan en criterios objetivos y transparentes, que, por cierto, no ignoran la importancia de los liderazgos personales, pero dentro de las reglas del juego que el país se ha dado democráticamente. Por supuesto, no hay modelos puros. La cuestión práctica es cuánto existe de cada modelo en un momento dado. Los gobiernos de la Concertación entendieron que el rol del sector privado era fundamental para el crecimiento de la inversión y la ampliación de los mercados externos, por lo cual mantuvieron un diálogo constante y fluido con el sector. Pero, al mismo tiempo, han buscado transparentar esas relaciones.

Una característica central de este nuevo modelo institucional es que las relaciones público-privadas se basan en reglas objetivas, formuladas con creciente transparencia y de cara a la sociedad y a las instituciones políticas.[194]

---

194 No han faltado algunas situaciones poco claras que han sido denunciadas e investigadas judicialmente, provocadas más por vacíos institucionales e incapacidades del Estado que por el deseo de

por cierto, es un ámbito delicado y susceptible a la sensibilidad social, sobre todo dada la existencia de una gran concentración del poder económico. Al ciudadano medio le resulta difícil creer que los grandes grupos económicos no ejercen influencia alguna a favor de sus intereses privados. Sin embargo, casos como las sanciones que afectaron a la planta de celulosa de uno de los mayores grupos económicos por la crisis ambiental que provocó en Valdivia, o las enormes multas de decenas de millones de dólares impuestas a poderosos empresarios por conductas financieras impropias que afectaron a muchos accionistas minoritarios, son ejemplos de lo que el Presidente Lagos quería decir cuando se refería a que "las instituciones funcionan".

Son muchos los planos en los cuales se producen vínculos entre las elites económica y política. Para simplificar, se pueden identificar tres planos generales: uno, en el cual se define la formulación de políticas públicas y regulaciones que inciden directamente en las reglas del juego del mercado, por ejemplo, los acuerdos comerciales o las regulaciones en sectores de utilidad pública. Hay un segundo, referido a los negocios conjuntos mediados por contratos entre el Estado y empresas privadas específicas, como son las licitaciones para la realización de obras públicas, construcción de hospitales y escuelas, compras de armamentos, o privatización de empresas públicas. Y, en tercer lugar, un plano más bien político, en el cual se inscriben las opiniones y acciones del sector privado y sus intereses corporativos, para influir en la marcha general del Estado, como se expresaba antes.

En cada uno de estos planos las relaciones público-privadas se mueven entre el polo de la transparencia y la institucionalidad, por una parte, y el de la opacidad y la privacidad, por otra. La transparencia significa que los vínculos se realizan dentro de la legalidad y en el marco de las instituciones establecidas, lo cual puede ser con mayor o menor formalidad. Por ejemplo, cuando el Presidente de la República invita a los empresarios a participar en una gira al exterior para abrir oportunidades de inversión que le interesen al país, se trata de una actividad permitida por la ley y realizada a la luz del día. Pero cuando una empresa constructora ejerce un *lobby* para modificar un plano regulador que le permita hacer negocios que no estaban permitidos bajo la institucionalidad vigente, se está claramente ante un caso de opacidad. De partida, hay que aclarar que no toda actividad de *lobby* significa opacidad o, más derechamente, corrupción. Hay un *lobby* legítimo y probablemente necesario, en cuanto se trata de que los intereses privados se expresen y manifiesten sus argumentaciones cuando se formulan las políticas públicas. Se trata de un *lobby* que transmite información que puede ser necesaria para la mejor formulación de las políticas. No sería este el caso si además hubiera una negociación con una promesa oculta de transferir dinero para objetivos

---

aprovechamiento personal. El caso más obvio ha sido el que afectó al Ministerio de Obras Públicas en años recientes.

de interés político o personal de la autoridad respectiva. Aquí se estaría en presencia de corrupción lisa y llana. De ahí la importancia de una legislación sobre el *lobby*, cosa que hasta ahora no se ha logrado.

Por supuesto, no hay modelos puros de relaciones público-privadas. La cuestión práctica y de interés es cuánto existe de cada modelo en un momento dado y en qué dirección se producen los cambios. Los gobiernos de la Concertación entendieron que el rol del sector privado es fundamental para el crecimiento de la inversión y la ampliación de los mercados externos, por lo cual mantuvieron un diálogo constante y fluido con el mismo. Por ello han buscado institucionalizar esas relaciones a través de múltiples mecanismos, como los encuentros formales y públicos entre las autoridades políticas y el empresariado; o en comisiones de trabajo público-privadas que han servido para formular proyectos legislativos que deben ser sancionados en el Congreso; o las mencionadas regulaciones en sectores de utilidad pública, el financiero, medio ambiental, laboral, que delimitan las responsabilidades recíprocas.

Pero todo ello no impide que el sector privado, especialmente la elite que concentra el gran poder económico, ejerza también una influencia ideológica y política que puede ser muy poco transparente y distorsionadora de los intereses de la ciudadanía (y de la eficiencia de los mercados). Esto fundamenta le necesidad de un Estado fuerte y capaz, no necesariamente de gran tamaño, pero sí adecuado a sus responsabilidades frente a la democracia, la equidad social y la eficiencia económica.

Un Estado "social-liberal"

Castells (2005) ha planteado bien el dilema del Estado en Chile a comienzos del siglo XXI a través del contraste con aquel otro del modelo de industrialización que rigió durante la mayor parte del siglo XX. El "Estado para la industrialización" fue planificador, al menos para sus propias inversiones y empresas, pero también buscó enmarcar al sector privado en las prioridades sectoriales establecidas en sus modelos de planificación.

El Estado del modelo de industrialización tuvo una gran oportunidad para desarrollarse y convertirse en el actor central del desarrollo: la economía de mercado heredada del siglo XIX había comenzado a desorganizarse y entrar en crisis después de la Primera Guerra Mundial, así como en un estado de confusión que se prolongó hasta bien avanzada la segunda post-guerra mundial. El Estado tuvo que asumir el liderazgo. Pero, además, la demanda social y política se encauzó en esa misma dirección. La crisis de la sociedad oligárquica y el ascenso de las clases medias y populares, junto con el fortalecimiento de los partidos políticos representativos de esas clases, desarrollaron un discurso nacionalista y popular, que requería la conducción estatal para los cambios sociales. Fue lo que se denominó el Estado nacional y popular, en el lenguaje de antaño, buscando un desarrollo desde y hacia adentro, con el proletariado industrial

como protagonista social. Por lo demás, esto que ocurría en Chile también ocurría en América, Europa y en el mundo en desarrollo. En América Latina y Chile los partidos políticos se convirtieron en el instrumento de control social e ideológico. Las demandas sociales fueron procesadas por ellos y canalizadas al aparato burocrático del Estado. No es sorprendente que, junto a la oferta de políticas de bienestar social y de subsidios al sistema productor, se desarrollara también la frondosidad burocrática y la cultura del empleo público.

El modelo entró en crisis porque se rompió el consenso político que lo había sustentado desde 1925. Este consenso se empezó a romper a fines de los 60 (con episodios críticos anteriores) y colapsó durante el gobierno de la Unidad Popular. Esta pérdida de consenso se reflejó en el descontrolado desequilibrio macroeconómico. Déficits fiscales, arrastrados en forma crónica, financiados con expansión monetaria, inflación, devaluaciones cambiarias y endeudamiento público hicieron progresivamente ingobernable la economía, generando distorsiones en los mercados, el ahorro y la inversión. Desde 1970 la crisis política se potenció con la económica, haciendo ingobernable el país e inoperante al Estado.

La dictadura militar impuso el orden con la fuerza de las armas y la represión abierta. Al Estado se le confirió la responsabilidad de imponer las reformas de mercado, liberalizando la economía, privatizando las empresas públicas, la seguridad social y desregulando los mercados. La Concertación, como se planteó, diseñó un programa de desarrollo de una economía social de mercado, con regulaciones pro-mercado destinadas a potenciar la competencia, pero con un fuerte énfasis en una política social activa orientada a los grupos de mayor pobreza. Se ha venido configurando un nuevo Estado, no directamente interventor en la actividad económica, pero sí regulador y fiscalizador de las normas generales, promotor de la competencia y de la iniciativa pequeño empresarial, generador de instituciones e incentivos al sector privado para participar en la producción de bienes públicos y sociales, redistribuidor de ingresos hacia los grupos en extrema pobreza.

El Estado actual tiene que diseñarse y organizarse para la sociedad de la información y el conocimiento, en el marco de la globalización (PNUD, 2006). Además, es un Estado que emerge de las reformas neo-liberales con una serie de fracturas que han debilitado su capacidad de acción: la ruptura más importante es entre el Estado y la sociedad civil, pero también se trata de un Estado con menos instrumentos de acción directa y menos soberanía frente a la sociedad y la economía internacionales. El escenario de la globalización se caracteriza porque el gran capital tiene la ventaja de la movilidad y la ubicuidad. Esto significa que tiene la capacidad de decidir si invertir o no en determinadas localizaciones, en función de los incentivos que pueda encontrar. Si un determinado país no le resulta suficientemente atractivo, tiene la capacidad de retirarse, con la consecuencia de que el ritmo de crecimiento se verá afectado sustantivamente. El Estado nacional ha perdido capacidad financiera para sustituir a la inversión privada. Una estrategia nacionalista

que intentara prescindir del capital privado transnacional podría responder a legítimos objetivos nacionales, pero el costo podría ser intolerable en términos de estancamiento económico, desempleo y empobrecimiento.[195] Podrá afirmarse que se trata de un chantaje del capitalismo transnacional, al cual un Estado soberano no puede subordinarse. Pero también podría sostenerse que es una óptica maniquea para plantear las alternativas y conduce a callejones sin salida.

Una forma menos extrema de plantearse estas opciones es la búsqueda de estrategias semi-autónomas, en que el Estado defina las reglas del juego de modo que haya espacios para la negociación de las condiciones requeridas por el gran capital dentro de ámbitos aceptables de acuerdo a los objetivos del desarrollo nacional. Esto supone conceder incentivos compatibles con el mercado financiero internacional, pero también imponer regulaciones que garanticen el desarrollo nacional y un sistema tributario acorde con los patrones de equidad a los cuales se aspira. Un ejemplo al respecto, fue la negociación del impuesto a la gran minería o *royalty* destinado a recaudar fondos para la innovación tecnológica. Aquí el capital transnacional puso menos reparos que el nacional, entendiendo que se trata de políticas usuales en muchos países del mundo.

El capital transnacional ha dejado de ser el actor monolítico que alguna vez fue en la era del imperialismo inglés, a fines del siglo XIX, o del capitalismo transnacional norteamericano de la post-guerra. A comienzos del siglo XXI los capitales transnacionales son de múltiples orígenes culturales y políticos y compiten entre sí a nivel mundial por las localizaciones más atractivas. Es verdad que la lógica del capital que busca maximizar las ganancias es un elemento común. Pero esas ganancias tienen distintas secuencias temporales y dependen de variadas características de los entornos nacionales, desde los escenarios políticos hasta los rasgos idiosincrásicos de los países. Esta competencia del capital le permite a los Estados anfitriones negociar condiciones e incentivos y, de ese modo, atender prioridades nacionales.

Por esto es que la función estratégica central del Estado es articular y coordinar una sociedad crecientemente compleja, con múltiples intereses, más autónoma y más participativa. Pero es también un Estado al cual se le reconocen fallas e incapacidades. No es el Estado todopoderoso y omnisciente que se supuso en algunos momentos más enfervorizados de la planificación central.

Bresser Pereira (1998) ha calificado el Estado que emerge en el siglo XXI como social-liberal. Parece una buena expresión de la nueva síntesis que emerge entre la necesidad de fortalecer las responsabilidades estatales hacia la sociedad y asegurar derechos mínimos sociales a todos los ciudadanos, en un

---

[195] Será interesante evaluar el desarrollo a mediano plazo que tendrán los regímenes calificados por algunos como neo-populistas de América Latina, como los de Chávez o Morales, y, en menor grado, de Kirchner, que han desafiado al capital transnacional, pero que también se han podido beneficiar de una fase de altos precios de las materias primas de exportación, sobre todo del petróleo en el caso de Venezuela.

marco de mayor autonomía de los individuos y mayor presencia de los mercados. Es liberal, porque el Estado deja de ser el oferente y proveedor exclusivo de los servicios y bienes públicos, al estilo del Estado planificador del siglo XX, para convertirse en un generador de incentivos a través de políticas macroeconómicas de estabilidad y microeconómicas de regulación y asignación de recursos a través del mercado, organizaciones autónomas y organizaciones no gubernamentales. Las fortalezas del mercado, el tamaño del sector financiero, las capacidades de las ONGS, las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen hoy posible que los servicios y bienes públicos sean provistos en forma descentralizada. Pero los marcos regulatorios y financieros tienen que ser generados por el Estado, con definiciones explícitas sobre los parámetros de eficiencia y equidad a los cuales se aspira.

En esta tarea de recomponer la articulación del Estado con la sociedad civil, después de la ruptura que significó la dictadura militar y la imposición violenta del neo-liberalismo, los gobiernos de la Concertación le dieron alta prioridad al reencuentro Estado-sociedad en la dimensión de los derechos humanos, las reformas constitucionales, y el reconocimiento gradual de derechos que tradicionalmente han sido ignorados o discriminados, como los de la mujer, de los jóvenes o de las etnias originarias. En el ámbito de la economía social, la prioridad ha estado en aliviar las condiciones más extremas de pobreza, pero sigue pendiente una integración socio-económica más profunda, como se planteó en el capítulo anterior. La nueva fase de construcción del Estado, en el contexto que se descrito, significa fundamentalmente construir una institucionalidad integradora que ayude a los grupos más vulnerables a insertarse y enfrentar los riesgos y las nuevas vulnerabilidades. No implica esto poner el acento sólo en los grupos tradicionalmente vulnerables, sino velar porque nadie quede excluido. La integración social también debe incluir a los sectores medios, que han sufrido pérdidas importantes desde los 70. Pero también involucra una responsabilidad del Estado en crear las condiciones para un desarrollo productivo basado en el mejoramiento progresivo de la competitividad internacional, reconociendo las fallas del mercado que impiden una asignación intertemporal de recursos, con eficiencia dinámica.

Este nuevo Estado enfrenta situaciones inéditas y otras que, siendo de antigua data, emergen con nuevas características. La economía de mercado se ha fortalecido y extendido a ámbitos insospechados, los que, durante la mayor parte del siglo XX, pertenecieron a la esfera pública, como la seguridad social, la salud, la educación y la capacitación, la construcción de obras públicas. Esto le alivia la tarea al Estado, por una parte, en cuanto hay bienes públicos cuya oferta puede ser asumida por el sector privado, con las debidas regulaciones, pero estas son ahora más complejas porque deben realizarse "a la distancia", a través de sistemas de incentivos, más que por la vía de intervenciones y controles directos.

Pero también surgen algunas dificultades frente al objetivo de recomponer las relaciones Estado-sociedad. Se trata de que al haber perdido aquel

la centralidad como eje de un proyecto nacional de desarrollo (Lechner, 1996; Messner, 1997), la transformación de la estructura productiva queda entregada a la dinámica de un mercado globalizado. Si el objetivo de la transformación competitiva del aparato productivo se plantea puramente como un problema tecnocrático, la consecuencia será que las prioridades sociales se subordinen a las exigencias de la globalización. Se rompe el vínculo que alguna vez hubo entre economía y sociedad a través del Estado, cuando este ejerció un liderazgo social y económico para impulsar y conducir un proyecto refundacional, como fue el llamado "modelo de desarrollo desde dentro", integrador de sectores excluidos y buscando movilizar capacidades que habían permanecido latentes (Sunkel, 1991). El modelo de Estado que quiso crear la dictadura también fue refundacional, en el sentido que buscó imponer una economía de mercado autorregulada, echando por la borda la herencia institucional del país. Pero se trató de un modelo de corta duración, que incluso durante la dictadura tuvo que comenzar a reformularse en vista de la enorme crisis financiera en que se sumió al país.

El Estado que los gobiernos concertacionistas han estado construyendo no tiene carácter fundacional ni así lo ha pretendido la dirigencia política. Como se ha sostenido, el objetivo postulado ha sido reformular el modelo económico para darle carácter social y democrático, aunque asumiendo la condición liberal del sistema económico, evitando sus automatismos en base a regulaciones institucionalizadas y no discrecionales. El riesgo de esta estrategia es que el Estado se convierta en un agente operacional e instrumental, pero no motivador para que la sociedad asuma proyectos de largo plazo. El riesgo es que fracase en su primera responsabilidad, la de rearticular la economía y la sociedad. Un ejemplo nítido de esto es el problema del tipo de cambio que surgió con mucha fuerza en 2005-2006 a raíz de la sobreabundancia de dólares en el mercado cambiario. La apreciación de la moneda chilena, que le da prestigio financiero al país, es una verdadera espada de Damocles para los pequeños y medianos exportadores que pierden competitividad. La libre flotación del peso es la solución técnica ampliamente aceptada entre los economistas, pero la sostenida apreciación del peso se ha convertido en un factor socialmente desintegrador, en cuanto acarrea un abaratamiento de las importaciones competitivas con productos de las pequeñas y medianas empresas. Hasta mediados de 2006 el Estado se revelaba incapaz de resolver el dilema, excepto por la decisión de invertir en el exterior los excedentes del cobre.

¿Cómo puede el Estado cumplir su función esencial de ser factor de integración social, en el marco de una economía globalizada donde las fuerzas desintegradoras son tan poderosas? ¿Debe el Estado aceptar pasivamente las señales de los mercados como si fueran parámetros inamovibles? ¿Cómo puede conciliarse la aparente antinomia entre Estado social y Estado liberal? La dificultad para responder estas preguntas proviene del hecho de que está fuera de discusión un retorno a la centralidad del Estado en el ámbito de la economía. Esta opción no está en el universo de las alternativas viables, no sólo

por razones políticas sino también económicas. Pero algunas características emergentes sugieren los caminos posibles.

En primer lugar, el concepto de la sociedad de redes provee un marco de realismo. El Estado opera en una sociedad de redes y es un actor principal (Lechner, 1995, 1996; Messner, 1997). Si bien perdió la capacidad de reemplazar a otros actores, en beneficio de la democracia y la eficiencia, tiene una capacidad privilegiada de articulación y coordinación. Nadie como él puede convocar a otros actores a tomar iniciativas y buscar acuerdos. Esta capacidad, la capacidad de gobernanza, no ha sido usada en toda su potencialidad. Quizás la prioridad en renovar las reglas del juego heredadas de la dictadura y modernizar el aparato administrativo público le quitó fuerza o no le dio posibilidades hasta el momento como para desplegar sus capacidades articuladoras. Estas capacidades se manifestaron en algunos momentos, como los Acuerdos Marcos iniciales de 1990, los acuerdos para los tratados de libre comercio o los tímidos intentos por establecer el diálogo social para el desarrollo productivo de fines de los 90, pero no ha sido la característica principal del rol del Estado durante la Concertación. La Sociedad de Fomento Fabril tomó la iniciativa a fines de 2000 de convocar al Estado a la Agenda ProCrecimiento, pero esta tampoco llegó a madurar y a cumplir todos sus objetivos.

En el ámbito del desarrollo productivo y tecnológico es donde más se echa de menos la iniciativa articuladora del Estado.[196] Probablemente ante el temor de ser calificadas de intervencionistas, las autoridades públicas han evitado jugarse por iniciativas proactivas que hubieran podido generar focos innovadores y de creación de sinergias para el aumento de la productividad y la modernización de las pequeñas empresas. Desde la CORFO, en años recientes, se comenzaron a implementar algunas iniciativas en ese sentido, como los Programas Territoriales Integrados, pero es un camino que recién está comenzando.

La base actual del desarrollo exportador chileno descansa en una dotación muy diversificada de recursos naturales, que todavía pueden dar mucho en términos de potencial de desarrollo e incorporación de valor agregado, sobre todo en regiones con pocas alternativas. Tampoco puede olvidarse que son recursos naturales que existen en otras partes, configuran mercados muy competitivos y nada impide que a futuro entren nuevos competidores.[197] Estos recursos deben seguir siendo una base esencial del desarrollo económico de Chile y sería necio desconocerlo. Pero el país debe ir avanzando hacia una estructura de producción más densa, con más valor agregado, más contenido de

---

[196] Lo cual se manifiesta claramente en la debilidad institucional del Ministerio de Economía en relación al Ministerio de Hacienda.

[197] Uno de los sectores exportadores más promisorios basados en claras ventajas comparativas como el vitivinícola, ha comenzado a experimentar la pérdida de estas ventajas por la entrada de competidores como Argentina, Australia, Nueva Zelandia y otros. En 2006 ya se estaba hablando de la crisis del sector.

servicios de calidad y mejor articulada con la economía de la información. Sobre todo, con más independencia de recursos naturales no exclusivos de Chile. Este es el gran salto que el país tiene que dar y para ello no se puede permitir el lujo de despreciar ni el mercado ni el Estado. Pero este último tiene que ejercer un liderazgo nacional que hasta ahora no ha ejercido en la transformación productiva (Falabella, 2002).[196]

El *Informe de Competitividad Mundial 2004* que elabora el Foro Económico Mundial, en un capítulo especial sobre Chile, sugiere, con moderación, pero en forma muy explícita, que Chile debería intentar un modelo de desarrollo con un Estado más proactivo para enfrentar los desafíos estratégicos de competitividad, siguiendo el ejemplo del modelo finlandés. "No se puede sino observar el grado en que el sector público en Finlandia ha desempeñado un papel activo en la promoción, financiamiento y dirección de la ola de innovación tecnológica, que ha convertido al país en un líder mundial de la industria de las telecomunicaciones" (nuestra traducción, cap. 2.3, p. 121).

El Estado chileno de la primera década del siglo XXI está en una excelente posición para acometer una estrategia más proactiva con miras a la transformación competitiva de la economía, gracias a que ha construido un capital social de confianza con el sector privado, respetando las reglas del mercado, e incluso más, profundizándolas y abriéndole espacios al sector privado para su propio desarrollo. No se trata que el Estado defina los contenidos propositivos, pero sí que, convocando a los actores sociales y agentes económicos, desarrolle los espacios para que las diferentes propuestas se articulen y se definan las responsabilidades, incluidas las que el propio Estado debe desempeñar. En este sentido, un Estado social-liberal puede entenderse como integrador de lo social con lo económico. Más que un Estado activo en lo social, pero distante y pasivo en lo económico, el social-liberal es un Estado activo para la integración de la sociedad con la economía, estableciendo los parámetros dentro de los cuales se desempeñen los mercados, reconociendo sus señales pero involucrándose para adaptarlos a las prioridades establecidas democráticamente y, sobre todo, buscando la inserción productiva de los sectores perdedores.

El ex director del Presupuesto, Mario Marcel, expresó de una manera afortunada el cambio de mirada que requiere el Estado chileno en esta década. Sostuvo que en los años 90 "parte importante del gasto público iba destinado a pagar deudas, ya sea de carácter financiero o social; hoy el gasto público es una inversión en el futuro". "Para pagar deudas se requiere memoria,

---

196 Sin perjuicio de las iniciativas desplegadas desde los 90 en muchas áreas de la economía, como en las concesiones de obras públicas, en los tratados de libre comercio, en el perfeccionamiento de las regulaciones de los monopolios naturales, en la supervisión bancaria, en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

no creatividad. Un presupuesto para invertir es más difícil de elaborar que uno para pagar deudas, pero ejecutarlo es un desafío aún mayor".[199]

Algunas encrucijadas de la Concertación

La tesis principal que se ha sostenido en este libro es que el éxito de la experiencia concertacionista se ha basado en tres ejes fundamentales: capacidad de gobernabilidad política, basada en una alianza de partidos que ha sabido definir una estrategia de transición democrática, con tolerancia ideológica y objetivos compartidos; aceptación de las reglas del mercado y de la disciplina macroeconómica para organizar la economía y la inserción en la globalización, en el entendido que el mercado también debe ser "gobernado"; y el pago de la deuda social con los sectores más pobres de la sociedad.

Esta estrategia ha pasado los *tests* electorales y económicos. Cuatro gobiernos elegidos sucesivamente; una economía que se ha destacado internacionalmente por la seriedad de sus políticas, la solidez de sus instituciones, un sistema financiero que genera los más bajos niveles de riesgo país en el mercado internacional de capitales; y una institucionalidad social que ha permitido enfrentar con éxito las situaciones más extremas de pobreza no son poca cosa, tanto en relación al pasado histórico de Chile como al escenario regional de América Latina. La pregunta clave es si los ejes estructurales de esta experiencia pueden sostenerse a futuro.

Los nuevos desafíos que han emergido durante estos 17 años de gobiernos concertacionistas son muchos. En los capítulos anteriores se han discutido diversas debilidades que imponen correcciones en el modelo económico. En la coyuntura de 2005-2006 han surgido también síntomas preocupantes que plantean interrogantes sobre la capacidad de gobierno y los alcances del enfoque de equidad seguido, focalizado en la disminución de la pobreza. Hay signos de desencanto con la Concertación y de dudas sobre su actual capacidad de conducción. Se echa de menos su mística original y la amistad cívica entre sus partidos y militantes para concordar los objetivos compartidos. En cambio, han aflorado rencores, fraccionamientos, personalismos y recriminaciones que hacen difícil la renovación de su ideario político y el mantenimiento de su atractivo entre las nuevas generaciones.

Se plantea, así, la cuestión de cómo se asume la gobernabilidad política y, en particular, cómo se restaura el espíritu original de la Concertación. Más allá de lugares comunes como la idea de que toda alianza que lleva mucho tiempo en el gobierno termina desgastándose en una especie de esclerosis institucional, para usar el término de Mancur Olson (1982), y sin la pretensión

---

[199] Mario Marcel en diario *La Segunda*, 29 de septiembre de 2006.

de auscultar el futuro, cabe preguntarse por los efectos de algunos parámetros que están dejando su marca con mucha fuerza.

El tema de la gobernabilidad política se entronca muy estrechamente con el de la desigualdad social. La campaña presidencial de 2005 dejó en claro que el cuestionamiento a la desigualdad extrema existente en el país se convirtió en un tema país. Las candidaturas compitieron por extremar las denuncias y aunque la candidata concertacionista compartió el diagnóstico, tuvo que recurrir a un lenguaje moderado dada su condición oficialista. No era fácil explicar políticamente porqué no se avanzó más en la disminución de las desigualdades durante los gobiernos concertacionistas. Con todo, ello no impidió su holgado triunfo electoral en la segunda vuelta, lo que revela una madurez de la población al no dejarse entusiasmar por los cantos de sirena opositores, pero también una señal de que el tema está para quedarse.

El excepcional precio del cobre durante 2005-2006, que ha producido unos excedentes financieros extraordinarios, presentó una oportunidad inesperada para dar un salto sustantivo en el enfrentamiento de carencias fundamentales. Estimaciones gruesas y preliminares los acercaban a los 15 mil millones de dólares en los tres primeros años, cifra equivalente a poco más de la mitad de toda la inversión bruta de un año en el país. Pero el país no estaba preparado para administrar una abundancia tan grande. La tradición ha sido más bien tener que administrar la escasez y los ajustes. No basta tener los recursos financieros, también es necesario tener los proyectos, los recursos humanos y, sobre todo, considerar los impactos macroeconómicos de un presupuesto extraordinario de gastos. Aunque la limitación estricta del gasto y la opción preferente por ahorrar los excedentes, manifestados por el ministro de Hacienda Andrés Velasco, tienen fundamentos económicos, es difícil explicar políticamente la persistencia de las restricciones bajo condiciones de abundancia financiera.[200] Muchos sectores sociales y de regiones del país siguen sufriendo escasez y pobreza, y los grandes aumentos de precios relativos de insumos estratégicos como el petróleo, el gas y la electricidad golpean fuertemente los bolsillos de los sectores medios y más pobres. La bonanza del cobre no ha ido de la mano con una bonanza para el resto del país que no vive de esta industria. Pero entre el despilfarro populista y la austeridad rigurosa sin duda hay un espacio en el cual se pueden dar pasos estratégicos y responsables en la dirección de abordar esas carencias básicas que, por lo demás, pueden ser socialmente muy rentables. La Presidenta Bachelet se ha estado moviendo en ese espacio.

---

200 El problema no es sólo el de reconocer que los altos ingresos derivados de la bonanza del cobre son transitorios y, por lo tanto, que no se pueden generar gastos permanentes en base a esos ingresos transitorios. Ello sólo es posible en base a los ingresos permanentes que generará la inversion de los excedentes. El otro problema es que el pais tiene una capacidad limitada de absorber un gasto macroeconómico excesivo y superior al producto potencial. Ello generaría una espiral inflacionaria con graves perjuicios sociales futuros

Esta situación puede prolongarse a mediano plazo si, como muchos pronostican, el alto precio del cobre se mantiene por encima de su tendencia histórica por algunos años. Es un contexto muy favorable para presiones populistas y demagógicas en que líderes poco escrupulosos, pero ansiosos de acrecentar sus bases de poder, estimulen demandas reivindicativas de todo tipo. El desafío político aquí es buscar un equilibrio entre la lógica tecnocrática que exige un uso racional de los recursos y la lógica democrática, que estimula las demandas y movilizaciones sociales.

Las demandas sociales no son sólo por respuestas tecnocráticas eficaces y más recursos públicos. Las demandas por un cambio en el "modelo" económico chileno no deben tomarse ligeramente, cualquiera sean las interpretaciones que se le quiera dar. Un elemento que parece permear varias de las interpretaciones sobre el cambio apunta a que se echa de menos que el Estado asuma un papel mucho más activo en la formulación de un proyecto sustantivo de desarrollo o, si se quiere, de un "proyecto país": una propuesta de futuro motivadora para encauzar las capacidades en acciones colectivas constructoras de identidad, que vayan más allá del ámbito del progreso individual. Esta demanda no implica necesariamente reeditar la confrontación Estado-mercado, puesto que se sitúa más bien en el plano de avanzar hacia una democracia más sustantiva y participativa, objetivo que en la actualidad parece estar lejos de los objetivos estratégicos vigentes.

Una hipótesis que se puede aventurar respecto de esta paradoja del aumento del descontento en medio de la bonanza y del crecimiento económico es que hay una población muy amplia que no se siente identificada con un estilo de desarrollo cuyos contenidos los definen el mercado y la globalización. La evidencia sugiere que la población descontenta es mucho mayor que la que se mantiene en la pobreza. Hay sectores que añoran una época en que, si bien todos éramos más pobres, había un modelo de desarrollo liderado por el Estado con orientaciones claras respecto de hacia dónde iba el país y cuáles eran los sectores ganadores. Por cierto, las añoranzas no son buenas consejeras. Pero el proyecto vigente, ampliamente compartido por la clase política, es un proyecto de "igualdad de oportunidades", aunque no defina oportunidades para qué. Se puede entender que se trata de oportunidades para competir y, finalmente, para tener éxito económico, aunque este sea a costa de unas relaciones familiares estables o de un desarrollo personal equilibrado. O para consumir más y mejor, aunque los bienes de consumo abarroten los hogares y las tiendas. Este tipo de respuesta no parece suficiente cuando lo que se busca es un sentido de vida. Tironi interpreta bien este desajuste como una falta de ideología, significando con ello que "faltan sueños, relato, sentimiento".[201] Se habría desarrollado un culto a la meritocracia y a la competencia al interior de la elite

[201] Eugenio Tironi, entrevista diario *La Tercera*, 15 de octubre de 2006, Reportajes, p 9.

gobernante, en perjuicio del sentimiento de solidaridad, predominante en los primeros tiempos concertacionistas.

Pero, ¿es función del Estado definir los sueños e ideales para un país? ¿O es más bien responsabilidad de los ciudadanos, de sus organizaciones sociales, de los partidos políticos? ¿Cómo podría el Estado imponer un determinado ideal en una sociedad pluralista, en la cual puede haber muchos y diferentes proyectos de futuro? Aquí es donde se echa de menos la capacidad creadora original de la Concertación. No se trata de reeditar ideales pasados, vigentes en otros momentos. El Chile de 2007 no es el de fines de los años 80. En este sentido, Cortés Terzi acusa una inmovilidad político-cultural de la Concertación, generadora de una "inercia conservadora", producto quizás del sesgo por los enfoques tecnocráticos del oficialismo, a costa de una desvalorización del trabajo intelectual, que podría haber estimulado modernizaciones sustantivas del programa concertacionista original.[202] Con mucha frecuencia se escucha decir que la Concertación debe "reinventarse".

Se puede colocar esta cuestión en el debate sobre el carácter de la democracia y, en particular, respecto de si se entiende la misma como un proyecto sustantivo o como un conjunto de procedimientos de asignación del poder político. En el primer caso, las decisiones se juegan en relación a propuestas valóricas y de "sentido de sociedad", formuladas por los candidatos al poder. En el segundo caso, el énfasis se traslada a las cuestiones relativas a la representatividad electoral, a la eficacia del sistema electoral y a las capacidades de los candidatos para administrar eficazmente el Estado, la economía y formular políticas públicas.

El progresismo del siglo XX se entendió fundamentalmente en la primera acepción. La democracia era el camino para lograr sociedades mejores, más modernas y solidarias. Pero fue una democracia que estimuló la movilización social y el desarrollo de organizaciones de base popular. Un ejemplo significativo al respecto fue el programa de Promoción Popular del Presidente Frei Montalva. Este programa creó una institucionalidad pública que permitió a la población de los sectores más pobres entrar a participar en decisiones vecinales y constituir organizaciones sociales. Pero la polarización política, la dictadura y la globalización mercantilizada pusieron graves signos de interrogación sobre ese enfoque y, de hecho, terminaron con él. La ruptura democrática en Chile revalorizó la democracia representativa, desprestigiada por el ideologismo extremo de fines de los años 60 y principios de los 70. Pero una profunda sospecha cubrió la idea de la participación social, lo cual ha desembocado en una brecha entre las demandas por más participación y la capacidad del Estado de responder a ellas.

En todo caso, parece difícil evitar que el tema adquiera preeminencia en el debate de los próximos años. La demanda por más equidad social, por más

---

202 Cortés Terzi (2006).

calidad de contenidos y por más sentido de futuro es muy fuerte y cruza todo el espectro político. Por otro lado, existen también nuevos desafíos que deberá enfrentar el país y que pueden cambiar el panorama electoral futuro e incidir en la capacidad de gobierno de la Concertación. No es misterio que la gobernabilidad se logró bajo condiciones muy específicas: enclaves autoritarios, en particular aquellos que crearon distorsiones en la representatividad parlamentaria debido a un sistema electoral binominal. Este sistema favoreció la constitución de dos grandes bloques políticos, con incentivos poderosos para en mantenimiento del sistema. Está en marcha un proceso de reforma de este sistema, lo que abrirá la posibilidad de que emerjan nuevas fuerzas políticas que accedan al Parlamento, con suficiente poder de negociación. Esto implica una profundización democrática.

En este nuevo universo electoral es previsible que una importante parte del electorado joven, que no ha participado en elecciones anteriores, decida incorporarse al proceso electoral. Sobre este universo es muy poco lo que se sabe, sus preferencias políticas y actitudes frente al sistema económico. Hay bastante información sobre sus valores, comportamientos frente a la familia, la sexualidad, pero poca información sobre sus preferencias políticas, porque no ha sido tema para ellos. La movilización estudiantil de mayo de 2006 da un primer atisbo de una orientación más radicalizada, no comprometida con la Concertación ni menos con la Alianza por Chile. Es la generación post-dictadura que no tiene las sensibilidades ni vivencias de la generación mayor, que experimentó en carne propia los quiebres de los 70 y 80. Es un electorado que, en situaciones de empates relativos entre los grandes bloques, puede ser decisivo para volcar preferencias en direcciones imprevistas.

Con todo, un cambio hacia una agenda radicalmente progresista enfrenta enormes dificultades. Como ha expresado Flisfisch, después de la caída de los muros, quedaron en competencia sólo los modelos neo-liberal y progresista de tipo social-demócrata. Pero estos últimos tienen dificultades crecientes para mantenerse vigentes.[203] La ola neo-liberal genera condiciones de la competencia internacional por la atracción de inversiones que hacen muy difícil las agendas progresistas, caracterizadas por fuertes regulaciones, altas tributaciones y Estados de Bienestar. Las agendas neo-liberales aparecen como ganadoras y estimulan sucesivas reformas de mercado, aunque en la práctica en América Latina no gozan de muchos éxitos ni popularidad. El mérito y el atractivo de la experiencia chilena es precisamente haber podido construir una agenda progresista que, si bien no es radical, ha podido conciliar las lógicas del mercado con las de la equidad y el desarrollo democrático.[204] Es un equilibrio delicado y frágil, pero su propia singularidad le da la fuerza para sostenerse

---

[203] Flisfisch (2005).

[204] Sin desconocer el aporte de la fortuna y del pasado histórico, que le han permitido al Estado de Chile disponer de una industria del cobre que le genera importantes recursos financieros.

en medio de las presiones por desestabilizarlo. En todo caso, los signos de los tiempos apuntan a que si no se profundiza, se abren escenarios imprevisibles y radicalizados, como se está percibiendo en algunos países de América Latina.

Necesidad de una reflexión crítica

Esta breve enumeración de algunos de los nuevos parámetros que enfrenta el modelo económico-político chileno, entre otros, sólo tiene por objeto enfatizar la necesidad de una reflexión a fondo sobre sus implicancias y exigencias. Muchos autores han llamado la atención sobre la importancia de la reflexión intelectual para discernir las nuevas señales del actual contexto del desarrollo[305] y las exigencias de cambio en la institucionalidad que ha regido los 17 años de la Concertación. En la misma dirección, Cortés Terzi (op. cit.) urge a esta reflexión ante lo que él considera una evidencia de que la Concertación agotó su ciclo político y ha caído en un "inmovilismo político-cultural" conservador. Esto puede ser una exageración, pero no deja de ser cierto que si esta coalición no está agotada, al menos está en una fase madura y de desafíos críticos. Es imposible predecir su desarrollo futuro, pero al menos parece imprescindible abordar esa reflexión intelectual, mucho más allá de la riqueza de análisis más bien técnicos que han proliferado en estos 17 años.

Recordando una vez más a Aníbal Pinto, él tuvo una preclara visión de lo que sería el trágico desenlace de 1973, cuando postuló en los años 60 que el subdesarrollo económico con un avanzado desarrollo político llevaría al país a una crisis democrática de gran envergadura. El tiempo le dio la razón. El modelo concertacionista, a partir de la herencia de la dictadura, le ha permitido a Chile modernizar su economía poniéndola a la altura de las más dinámicas y estables del mundo. Con todo, emergió un nuevo desequilibrio, el desequilibrio "a la Pinto" pero, al revés, en el que una institucionalidad económica moderna e inserta en la globalización arriesga ser deslegitimada por un desarrollo político mediocre, liderado por partidos burocratizados que se han aferrado exageradamente al poder, carentes de análisis sustantivos y, por lo tanto, incapaces de levantar propuestas de reformas atractivas que den cuenta de los nuevos desafíos.

Al generar una suerte de escepticismo, difundido transversalmente en la sociedad, la propia institucionalidad económica puede verse amenazada por quiebres sociales estimulados por la falta de respuestas. En contraste con la inequidad del pasado, que no se podía reducir por la insuficiencia del desarrollo económico, la nueva inequidad surge principalmente por un intenso

---

[305] Fernando Henrique Cardoso, en conferencia sobre la reforma del Estado y la gobernabilidad democrática efectuada en Lima, con posterioridad al término de su presidencia en Brasil (fecha no disponible); Cortés Terzi (2006).

desarrollo de la economía, con beneficios concentrados en la pequeña minoría de más altos ingresos. Es un desarrollo desintegrador, que no se resuelve sólo con políticas correctivas de las inequidades, sino con un desarrollo de la estructura productiva de la economía que le permita insertarse eficazmente a quienes no han tenido acceso a las oportunidades. Esta condición puede requerir un Estado que se atreva a violar algunas de sus normas autoimpuestas. Que asuma una nueva reforma tributaria que reedite el acuerdo de 1990, orientado principalmente a terminar con las evasiones que le permiten a la cúpula de la riqueza eludir impuestos usando mecanismos legales de dudosa legitimidad (elusiones tributarias, sociedades brujas). Que se atreva a disponer de una pequeña parte de los recursos ahorrados con la holgura del cobre para modernizar el *stock* de infraestructura social de mayor incidencia en los grupos más pobres (escuelas, hospitales, barrios, cárceles, transporte[206]). Que aborde la reasignación de recursos de la ley del cobre hacia la educación y el desarrollo de los niños. Una política de desarrollo productivo sustentada en la innovación tecnológica y en la creación de sinergias territoriales que les permitan integrarse a las pequeñas empresas, de acuerdo a sus capacidades, potencialidades, culturas e historias.

Algunas conclusiones

A manera de conclusión, podríamos resumir las principales argumentaciones hechas en este libro.

En primer lugar, hemos sostenido que los gobiernos de la Concertación asumieron la economía de mercado, refundada durante la dictadura militar, pero modificándola en dos sentidos principales: profundizando los rasgos de competencia y competitividad a través de políticas y cambios regulatorios que han hecho más eficiente y dinámico el sistema, tanto de carácter macro como mesoeconómico. Por otro lado, el establecimiento de una institucionalidad social, con políticas y estrategias destinadas a disminuir y, en lo posible, eliminar las situaciones de extrema pobreza. Estas dos características permiten sostener que el neo-liberalismo del régimen militar ha sido reemplazado por una economía social de mercado adaptada a las condiciones y características de la economía chilena en el marco actual de la globalización.

La economía de mercado impone nuevas prácticas y comportamientos que, a su vez, requieren cambios culturales. Se da una nueva dinámica social basada en la iniciativa personal, la competencia, la evaluación de los

---

[206] El argumento de que no se puede asignar ingresos transitorios a gastos permanentes es válido, pero lo que aquí se sugiere no son gastos permanentes sino inversiones excepcionales de alta rentabilidad social, que posteriormente pueden seguir financiándose con los recursos ordinarios que generarán las inversiones permanentes con los ingresos del cobre. La única limitación debería ser la capacidad de absorción del gasto con los recursos reales.

resultados. Se presentan grandes oportunidades para la autonomía personal y la creatividad. Pero el mercado también deja heridos y perdedores quienes, no por sufrir esa condición, pueden ser marginados de la sociedad. La cultura del éxito puede ser muy destructiva tanto de las relaciones sociales como de la propia personalidad. Al fin de cuentas, los ganadores de un momento seguramente serán los perdedores del futuro. La cohesión social impone la exigencia de instituciones que no sólo satisfagan los derechos mínimos de todo ciudadano, sino también que genere constantemente una nivelación de oportunidades para que todos puedan acceder al éxito en algún momento de sus vidas.

En segundo lugar, emerge un nuevo tipo de Estado que, a diferencia del Estado empresario e interventor del modelo de industrialización, es un Estado que actúa a través de la institucionalidad, generando regulaciones y sistemas de incentivos para que sea el sector privado quien realice el proceso de inversión y asignación de recursos. En este sentido es un Estado liberal que funciona más en la modalidad de redes descentralizadas de cooperación que de agencias interventoras. Pero también es un Estado que ha aumentado la asignación de recursos públicos a las políticas sociales destinadas a mejorar la situación de los grupos en extrema pobreza y ha modernizado la institucionalidad de este sector. En este aspecto es un Estado social.

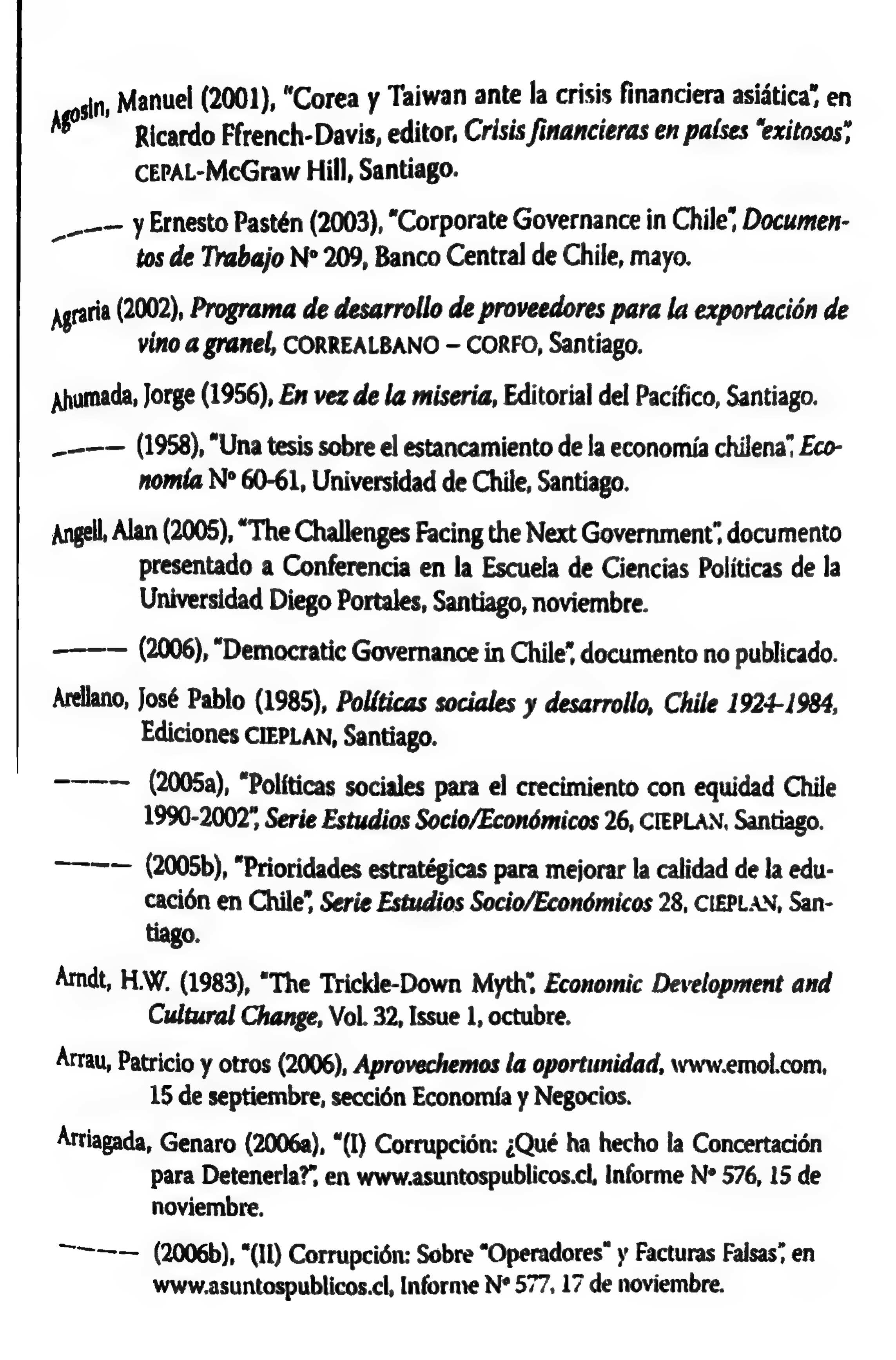
En tercer lugar, hemos sostenido que el sistema enfrenta dos grandes desafíos que requieren estrategias de mediano y largo plazo: las desigualdades de la distribución del ingreso que deben ser abordadas con estrategias que fortalezcan las capacidades personales, especialmente de los sectores más vulnerables; y el desafío de la transformación productiva, para avanzar hacia la nueva economía de la información y del conocimiento abriendo oportunidades de integración social. Esto supone una estrategia más proactiva del Estado para generar sinergias productivas y de aprendizaje de las nuevas tecnologías y oportunidades que ofrecen los mercados ampliados que enfrenta Chile.

En cuarto lugar, la efectividad y legitimidad del Estado para enfrentar esos desafíos, supone una estrategia de gobernabilidad que aborde sus actuales debilidades, especialmente en lo que se refiere a la apertura de canales de participación ciudadana, con información adecuada y en base a una institucionalidad que asegure la representatividad y la eficacia en la toma de decisiones.

Por último, una sociedad más compleja, más diversa y más autónoma, un país más integrado globalmente, mercados más sofisticados y conectados internacionalmente, como es el Chile actual, sin duda hacen más difícil la tarea al Estado. De ahí la insistencia en la necesidad de que el mismo limite su acción a los ámbitos más esenciales y prioritarios, para hacerlo con fuerza, eficacia y equidad. El Estado planificador pretendía cubrir casi todos los campos de la vida pública con estructuras normativas, control directo y fiscalizaciones. El Estado de la sociedad de la información tiene que abrir

espacios, crear institucionalidades e incentivos para que la sociedad sea la protagonista. Y, desde luego, tiene que administrar los recursos públicos, por definición limitados, pero que pasan por una coyuntura de abundancia gracias a los altos precios del cobre. La habilidad del Estado tendrá que demostrarse en el equilibrio en el uso de los recursos adicionales con criterios de rentabilidad social y económica, de modo de asegurar, al mismo tiempo, su permanencia en el tiempo, abordando con masa crítica las grandes prioridades del desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL



Agosin, Manuel (2001), "Corea y Taiwan ante la crisis financiera asiática", en Ricardo Ffrench-Davis, editor, *Crisis financieras en países "exitosos"*, CEPAL-McGraw Hill, Santiago.

——— y Ernesto Pastén (2003), "Corporate Governance in Chile", *Documentos de Trabajo* N° 209, Banco Central de Chile, mayo.

Agraria (2002), ***Programa de desarrollo de proveedores para la exportación de vino a granel***, CORREALBANO – CORFO, Santiago.

Ahumada, Jorge (1956), ***En vez de la miseria***, Editorial del Pacífico, Santiago.

——— (1958), "Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena", *Economía* N° 60-61, Universidad de Chile, Santiago.

Angell, Alan (2005), "The Challenges Facing the Next Government", documento presentado a Conferencia en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales, Santiago, noviembre.

——— (2006), "Democratic Governance in Chile", documento no publicado.

Arellano, José Pablo (1985), *Políticas sociales y desarrollo, Chile 1924-1984*, Ediciones CIEPLAN, Santiago.

——— (2005a), "Políticas sociales para el crecimiento con equidad Chile 1990-2002", *Serie Estudios Socio/Económicos* 26, CIEPLAN, Santiago.

——— (2005b), "Prioridades estratégicas para mejorar la calidad de la educación en Chile", *Serie Estudios Socio/Económicos* 28, CIEPLAN, Santiago.

Arndt, H.W. (1983), "The Trickle-Down Myth", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 32, Issue 1, octubre.

Arrau, Patricio y otros (2006), *Aprovechemos la oportunidad*, www.emol.com, 15 de septiembre, sección Economía y Negocios.

Arriagada, Genaro (2006a), "(I) Corrupción: ¿Qué ha hecho la Concertación para Detenerla?", en www.asuntospublicos.cl, Informe N° 576, 15 de noviembre.

——— (2006b), "(II) Corrupción: Sobre "Operadores" y Facturas Falsas", en www.asuntospublicos.cl, Informe N° 577, 17 de noviembre.

Axelrod, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Inc., Nueva York.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.

——— (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Editorial Planeta Mexicana, México.

Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Oxford University Press, Washington, D.C.

——— (2004), *Doing Business. Understanding Regulation*, Oxford University Press, Washington, D.C.

Barro, Robert (1996), "Determinants of Economic Growth: a Cross Country Empirical Study", NBER *Working Paper* N° 5698, agosto.

Bellei, Cristián (2003), "¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?" en Cristián Cox (editor), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

——— y Pablo González (2003), "Educación y competitividad en Chile", en Oscar Muñoz Gomá, editor, *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*, FLACSO-Editorial Universitaria, Santiago.

Benavente, José Miguel (2004), *Antecedentes para el diseño de una política tecnológica nacional*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Bianchi, Patrizio y Mario Davide Parrilli (2002), *Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile*, BID-Ministerio de Economía y Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago.

Bitrán, Eduardo y Eduardo Saavedra (1993), "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en Oscar Muñoz G., editor, *Después de las privatizaciones, hacia el Estado Regulador*, CIEPLAN, Santiago.

——— (2004), "Sistema de innovación, consorcios tecnológicos y *clusters* dinámicos en Chile", *En foco* 20, www.expansiva.cl

Blanlot, Vivianne (1993), "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena", en Oscar Muñoz G., editor, *Después de las privatizaciones, hacia el Estado Regulador*, CIEPLAN, Santiago.

Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Bralic, Sonia y otras (1989), *Estrategias de alimentación, crianza y desarrollo infantil*,

CEDEP (Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial), Santiago.

——— y Soledad Rodríguez (1981), *Desarrollo psicomotor de niños chilenos de nivel socioeconómico bajo provenientes de distintos sectores geográficos y étnicos*, CEDEP (Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial), Santiago.

——— Isabel Margarita Haeussler; María Isabel Lira, Hernán Montenegro y Soledad Rodríguez (1978), *Estimulación temprana: importancia del ambiente para el desarrollo del niño*, UNICEF-CEDEP, Santiago.

Bravo, David (1999), coordinador, *Indicadores de medición del impacto de la capacitación en la productividad*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago.

——— y Joaquín Vial (1997), "La fijación del salario mínimo en Chile: elementos para una discusión", *Colección Estudios CIEPLAN* 45, Santiago (junio).

——— Osvaldo Larrañaga y Joseph Ramos (2001), "Una nueva agenda de políticas de empleo", Departamento de Economía, Universidad de Chile (diciembre).

——— y Dante Contreras (2001), *Competencias básicas de la población adulta*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile/ Ministerio de Economía/CORFO, Santiago.

——— Gustavo Crespi e Irma Gutiérrez (2002), *Desarrollo se escribe con PYME: el caso chileno*, CEPAL-Universidad de Chile-FUNDES, Santiago.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998), "La reconstrucción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre.

Brunner, José Joaquín y Gregory Elacqua (2003), *Informe capital humano en Chile*, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago.

Büchi, Hernán (1993), *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Bueno de Mesquita, Bruce y George W. Downs (2005). "Development and democracy", en *Foreign Affairs*, Septiembre-Octubre.

CAPP (Centro de Análisis de Políticas Públicas) (2000). *Seguimiento bimestral de políticas gobierno*, Año 6, Nº 8, enero-febrero (con el auspicio de Chile 21), Santiago.

Camus, Pablo y Ernst R. Haick (1998), *Historia ambiental de Chile*, Andros Impresores, Santiago.

Cardoso, Fernando Enrique (s.f.), "Consideraciones sobre reforma del Estado y gobernabilidad democrática". Conferencia pronunciada en Lima, Perú.

Cariola, Carmen y Osvaldo Sunkel (1991), *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía*, Editorial Universitaria, Santiago.

Carnoy, Martin (2003). "Las políticas educacionales en Chile desde una perspectiva educacional", en Cristián Cox (editor), 2003.

Castillo, Patricio (2007), "Propuesta de instrumentos de fomento productivo para facilitar la implementación del mecanismo de desarrollo limpio en la PYME", Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

Castells, Manuel (2005), *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.

CEP (Centro de Estudios Públicos) (1992), *"El ladrillo": bases de la política económica del gobierno militar chileno*, CEP, Santiago.

CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago.

——— GTZ (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, Naciones Unidas, Santiago.

Chile 21 (2005), *Aportes para el debate. Desarrollo, empleo, equidad y democracia*, Ediciones Chile 21, Santiago.

Christainsen, Gregory B. (1993), "What Keynes Really Said to Hayek About Planning", *Challenge*, July-August.

Cortázar, René (1993), *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ediciones Dolmen, Santiago.

Courcelle-Seneuil, J.G. (1859), *Tratado teórico i práctico de economía política*. Librería de Guillaumin y Cía., Paris. Traducción de J. Bello.

Cox, Cristián (2003), "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX", en Cristián Cox (editor) (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

Cortés Terzi, Antonio (2002), "Irregularidades: un Fruto del Encarecimiento de la Política", en www.asuntospublicos.cl, Informe Nº 273, 25 de noviembre.

——— Antonio (2003), "Irregularidades: el Fruto de una Malsana Relación entre la Economía y la Política", en www.asuntospublicos.cl, Informe Nº 299, 24 de marzo.

——— Antonio (2006), "Concertación: el Desafío de Construir un Nuevo Programa", en www.asuntospublicos.cl, Informe Nº 550, 17 de julio.

Crespi, Gustavo (2003), *Pymes en Chile: nace, crece y ...muere. Análisis de su desarrollo en los últimos siete años*, FUNDES, Santiago.

Cypher, James (2004), "Pinochet meets Polanyi? The Curious Case of the Chilean Embrace of "Free" Market Economics", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXVIII Nº 2, junio.

De Ferranti, David; Guillermo Perry, Francisco Ferrerira y Michael Walton (2004), *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington, D.C.

De Gregorio, José (2005), "Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas", en *Estudios Públicos* 98, otoño, Santiago.

Del Fávero, Gabriel y Ricardo Katz (1999), "Resultados y consecuencias del sistema chileno de evaluación de impacto ambiental", *Estudios Públicos* 73, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Díaz, Álvaro (2001), *Bases para una agenda tecnológica*, documento de trabajo, Subsecretaría de Economía.

Díaz-Alejandro, Carlos (1988), "The 1940s in Latin America", en Andrés Velasco, editor, *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays of Carlos Díaz-Alejandro*, Basil Blackwell, Oxford.

Dingemans, Alfonso (2006), *Histéresis institucional. Chile y Argentina en la formación de una economía de mercado (1973-2001)*, Proyecto de Investigación, Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, Doctorado en Estudios Americanos, Santiago.

Eichengreen, Barry (1996), *Globalizing Capital*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Encina, Francisco A. (1955). *Nuestra inferioridad económica, sus causas, sus consecuencias*, Editorial Universitaria, Santiago. Primera edición 1911.

Engel, Eduardo y Patricio Navia (2006), *Que gane "el más mejor". Mérito y competencia en el Chile de hoy*, Random House Mondadori S.A., Santiago.

Escobar, Natalia (2006), "Derechos de propiedad intelectual. La gran controversia en el TLC Chile/Estados Unidos y sus consecuencias para las negociaciones del TLC Andino", Tesis para el Grado de Magíster en Política y Gobierno, FLACSO, Santiago.

Eyzaguirre, Nicolás (2004), *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública*, Ministerio de Hacienda, Santiago.

——— (2005), *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública*, Ministerio de Hacienda, Santiago.

Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner, y Jörg Meyer-Stamer(1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL* 59, Santiago.

Falabella, Gonzalo (2002), "¿Se agotó el modelo?", en Gonzalo Falabella y Rafael Galdames, editores, *Repensar el desarrollo chileno. País, territorio, cadenas productivas*, Ediciones Universidad del Bío-Bío, Talcahuano.

——— (2006), "Tripartism in Chile. A case of union symbolic power", artículo no publicado, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago.

Feres, María Ester (2005), "Globalización económica y relaciones laborales", en www.centroavance.cl, diciembre 2005.

Ffrench-Davis, Ricardo (1973), *Políticas económicas en Chile 1952-1973*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago.

——— y Raúl Labán (1995), "Desempeños y logros macroeconómicos en Chile", en Pizarro, Raczynski y Vial, eds., más abajo.

———, (2003a), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, JCSáez Editor, Santiago.

——— (2003b), "La inversión extranjera directa en Chile", en Oscar Muñoz Gomá, editor (2003).

——— y Oscar Muñoz Gomá (1990), "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89", *Colección Estudios CIEPLAN* 28, junio.

Flisfisch, Ángel (2001), "Sobre el presente y futuro de la Concertación", Diario *La Segunda*, 5 de septiembre.

——— (2005), "Discusión atingente a Chile: ¿es viable una gestión progresista del capitalismo?", www.asuntospublicos.cl, 4 de noviembre.

Fitoussi, Jean-Paul (2004), "Globalización, mercado y democracia", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires.

Fontaine Aldunate, Arturo (1988), *Los economistas y el Presidente Pinochet*, Zig-Zag, Santiago.

Fontaine Talavera, Arturo (1999), "Introducción al pensamiento de Friedrich A. Hayek", en *Persona y Sociedad*, Vol. XIII Nº 2, Universidad Alberto Hurtado, agosto, Santiago.

Fontaine, Juan Andrés (2006), "Nada de satisfechos", *La Segunda*, 8 de septiembre.

Foxley, Alejandro, editor (1970), *Chile, búsqueda de un nuevo socialismo*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

——— (1982), "Experimentos neo-liberales en América Latina", *Colección Estudios CIEPLAN Nº 7*, marzo, Santiago.

——— (1993), *Economía política de la transición*, Ediciones Dolmen, Santiago.

——— (2004), Conferencia "El síndrome del Llanero Solitario", en www.expansiva.cl.

Friedman, Milton (1991), "Economic Freedom, Human Freedom and Political Freedom", conferencia pronunciada en el Smith Center, California State Hayward, el 1 de noviembre.

Fuentes, Luis Arturo (1997), *Grandes grupos económicos en Chile y los modelos de propiedad en otros países*, Dolmen Ediciones, Santiago.

FUNDAR (Fundación Educacional Arauco)-CEDEP (s.f. probable 2004), *Programa Sembrar. Un programa para favorecer el desarrollo psicosocial de los niños y niñas menores de seis años de una comuna. Los Álamos 2000-2003*, Santiago.

——— (s.f. probable 2004), *Programa Sembrar: hacia una atención coordinada y eficaz de los menores de 6 años a nivel comunal*, Santiago.

Galetovic, Alexander (2006), "¿Por qué creció tan lenta la demanda eléctrica?", *La Tercera*, 5 de febrero, Santiago.

Gereffi, Gary (1994). "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en Gary

Gereffi and Miguel Korzeniewicz, eds. *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, Conn. and London.

Gerschenkron, Alexander (1965). "Social Attitudes, Entrepreneurship and Economic Development", en *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Praeger.

Ghersi, Enrique (2004). "El mito del neoliberalismo", *Estudios Públicos* 95, Santiago.

Góngora, Mario (1982), *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ed. La Ciudad, Santiago.

Godoy, Hernán, ed. (1971), *Estructura social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

Hachette, Dominique y Rolf Lüders (1987), "El proceso de privatización de empresas en Chile durante 1974-1982", *Boletín Económico* N° 22, julio-septiembre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica de Chile.

Hardy, Clarisa (2004), editora, *Equidad y protección social*, LOM- Chile Veintiuno, Santiago.

Hayek, F. A. (1944, 1976), *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, Chicago & London.

Heilbroner, Robert L. (1972), *The Wordly Philosophers. The lives, times and ideas of the great economic thinkers*, Simon and Schuster, New York.

Herrera, Rémy (2004), "Good Governance against Good Government?", en www.alternatives.ca/article1144.html

Hirschman, Albert O. (1977), *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton University Press, Princeton.

Hinojosa, Sergio A. (2003), "Crecimiento económico y asociación público-privada en el desarrollo de la infraestructura en Chile", en Oscar Muñoz Gomá, ed., *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y Políticas*, Editorial Universitaria-FLACSO, Santiago.

Huneeus, Carlos (2003), *Chile un país dividido. La actualidad del pasado*, Catalonia, Santiago.

———— (2005), "Las Desigualdades en el Chile de Hoy: una Aproximación Política", www.asuntospublicos.cl, *Informe N° 471*, 1 de junio.

Hurtado, Carlos (1966), ***Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno***, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

——— (1984), "La economía chilena entre 1830 y 1930: sus limitaciones y sus herencias", en ***Colección Estudios CIEPLAN*** 12, marzo.

——— (1988), ***De Balmaceda a Pinochet***, Ediciones Logos, Santiago.

——— (2006), "Concesiones: a esta altura parece sensato fortalecer la institucionalidad", entrevista en ***El Diario Financiero***, 24 de mayo.

Ibáñez, Adolfo (1983), "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile -del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939", ***Historia*** Nº 18, Universidad Católica, Santiago.

Infante, Ricardo (2005), "Nuevos sectores sociales: empleo y calidad de vida", en Chile 21, ***Aportes para el debate***, Santiago.

——— editor (2006), ***Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo***, Ediciones Chile 21, Santiago.

——— y Guillermo Sunkel (2004), ***Chile Trabajo decente y calidad de vida familiar, 1990-2000***, OIT, Santiago.

Insunza, Jorge (2005), ***La apuesta de Chile. Nuestro lugar en la globalización***, Random House Mondadori, Santiago.

INAP (Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile) (2002), ***Estado del Medio Ambiente en Chile 2002***, LOM Ediciones, Santiago.

Inversiones y Gestión Ltda. (I&G) (2002), "Caracterización de las micro y pequeñas empresas", Estudio realizado para el Comité de Fomento MYPE, Santiago.

Kaldor, Nicholas (1964), "Economic Problems of Chile" en ***Essays on Economic Policy II***, Duckworth, London.

Kaufmann, Daniel; Art Kraay y Pablo Zoido-Lobatón (2000), "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", en ***Finanzas & Desarrollo*** (Banco Mundial), junio.

Kirsch, Henry (1977), ***Industrial development in traditional society. The conflict of entrepreneurship and modernization in Chile***, The University Press of Florida, Gainesville.

Keynes, John M. (1936), ***The General Theory of Employment, Interest and Money***, Harcourt, Brace & World, Inc. New York.

——— (1972), ***Essays in Persuasion***, Macmillan-Cambridge University Press, Cambridge.

Krugman, Paul (2005), "The Debt-Peonage Society", diario *The New York Times*, 8 de marzo.

Lagos, Ricardo (1984), "El precio de la ortodoxia", *Colección Estudios CIEPLAN*, 12, marzo.

Landerretche Gacitúa, Oscar (1997), "Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva", en Oscar Muñoz Gomá, editor, *Políticas Públicas para un Desarrollo Competitivo*, Colección IDEA, Editorial Universidad de Santiago, Santiago.

Landerretche M., Oscar (2005), "Construyendo solvencia fiscal: el éxito macroeconómico", en Patricio Meller, editor, (2005).

Larraín, Guillermo (2005), *Chile, fértil provincia. Hacia un Estado liberador y un mercado revolucionario*, Random House Mondadori, S.A., Santiago.

Lechner, Norbert (1995), "Por qué la política ya no es lo que fue", *Nexos* (México), diciembre.

———— (1995), "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", *Perfiles Latinoamericanos* 7, México.

———— (1996), "Tres formas de coordinación social. Un esquema", Ponencia presentada en el coloquio conmemorativo del 35 aniversario de CENDES, Caracas, 9 al 11 de octubre.

León, Arturo y Javier Martínez (2001), "La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX", *Serie Políticas Sociales* 52, CEPAL, Santiago.

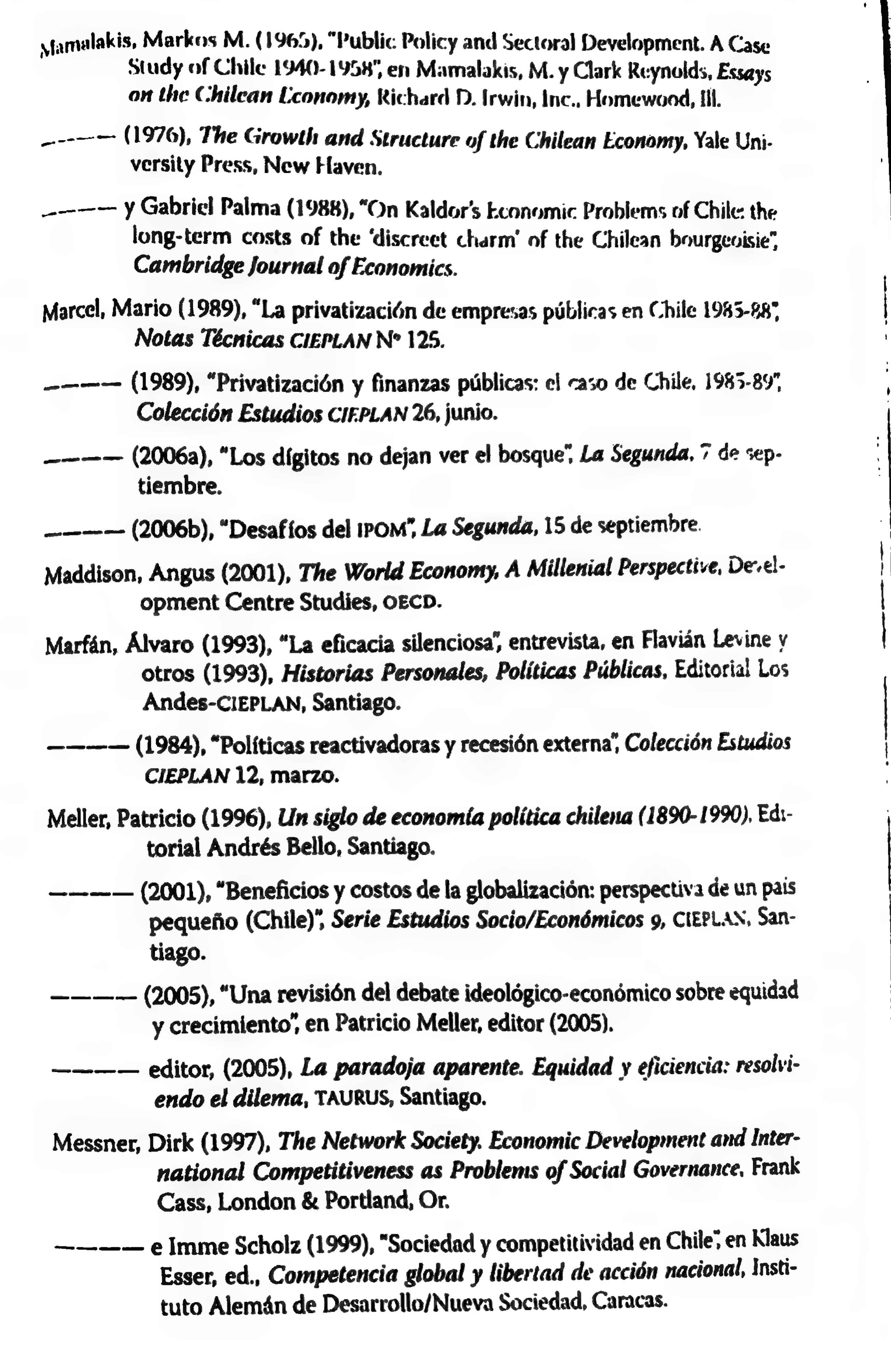
Levine, Flavián y otros (1993), *Historias Personales, Políticas Públicas*, Editorial Los Andes-CIEPLAN. Entrtevistas de Margarita Serrano y Marcia Scantlebury.

Lederman, Daniel y William F. Maloney (2004), "Innovación en Chile: ¿Dónde estamos?", *En foco 18*, www.expansiva.cl

Loveman, Brian (1976), *Struggle in the Countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*, Indiana University Press, Bloomington and London.

Lira, María Isabel y Soledad Rodríguez (1979), "Rendimiento psicomotor en niños de nivel socioeconómico bajo durante su segundo año de vida", *Revista Chilena de Pediatría*, 50, Santiago.

Maggi, Claudio (2000), "Las políticas de fomento a las PYMES", en Muñoz y colaboradores.



Mamalakis, Markos M. (1965), "Public Policy and Sectoral Development. A Case Study of Chile 1940-1958", en Mamalakis, M. y Clark Reynolds, *Essays on the Chilean Economy*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Ill.

——— (1976), *The Growth and Structure of the Chilean Economy*, Yale University Press, New Haven.

——— y Gabriel Palma (1988), "On Kaldor's Economic Problems of Chile: the long-term costs of the 'discreet charm' of the Chilean bourgeoisie", *Cambridge Journal of Economics*.

Marcel, Mario (1989), "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-88", *Notas Técnicas CIEPLAN* N° 125.

——— (1989), "Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-89", *Colección Estudios CIEPLAN* 26, junio.

——— (2006a), "Los dígitos no dejan ver el bosque", *La Segunda*, 7 de septiembre.

——— (2006b), "Desafíos del IPOM", *La Segunda*, 15 de septiembre.

Maddison, Angus (2001), *The World Economy, A Millenial Perspective*, Development Centre Studies, OECD.

Marfán, Álvaro (1993), "La eficacia silenciosa", entrevista, en Flavián Levine y otros (1993), *Historias Personales, Políticas Públicas*, Editorial Los Andes-CIEPLAN, Santiago.

——— (1984), "Políticas reactivadoras y recesión externa", *Colección Estudios CIEPLAN* 12, marzo.

Meller, Patricio (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

——— (2001), "Beneficios y costos de la globalización: perspectiva de un país pequeño (Chile)", *Serie Estudios Socio/Económicos 9*, CIEPLAN, Santiago.

——— (2005), "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento", en Patricio Meller, editor (2005).

——— editor, (2005), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, TAURUS, Santiago.

Messner, Dirk (1997), *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Frank Cass, London & Portland, Or.

——— e Imme Scholz (1999), "Sociedad y competitividad en Chile", en Klaus Esser, ed., *Competencia global y libertad de acción nacional*, Instituto Alemán de Desarrollo/Nueva Sociedad, Caracas.

Millar Carvacho, René (1994), *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*, Universidad Gabriela Mistral, Santiago.

Ministerio de Economía (2000), *Experiencias regulatorias de una década. Balance y propuestas para el futuro*, LOM Editores, Santiago.

Moguillansky, Graciela (2000), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago.

Molina Silva, Sergio (1951), "Control de precios e inflación", en Aníbal Pinto y otros, *La inflación, naturaleza y problemas*, Editorial del Pacífico, Santiago.

——— (1972), *El proceso de cambio en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

——— (2005), *Es el tiempo de la equidad*, Documento de incorporación como miembro de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, abril.

Montenegro, Hernán y otras, (1978), *Programa piloto de estimulación precoz para niños de nivel socioeconómico bajo entre 0 y dos años*, CEDEP (Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial), Santiago.

Montero, Cecilia (1990), "La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?", *Colección Estudios CIEPLAN* 30, Santiago

——— (1993), "El actor empresarial en transición", *Colección Estudios CIEPLAN* 37, junio, Santiago.

——— (1997), *La revolución empresarial chilena*, Dolmen/CIEPLAN, Santiago.

——— (2004), "Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile", *Serie Desarrollo Productivo 145*, CEPAL, Santiago.

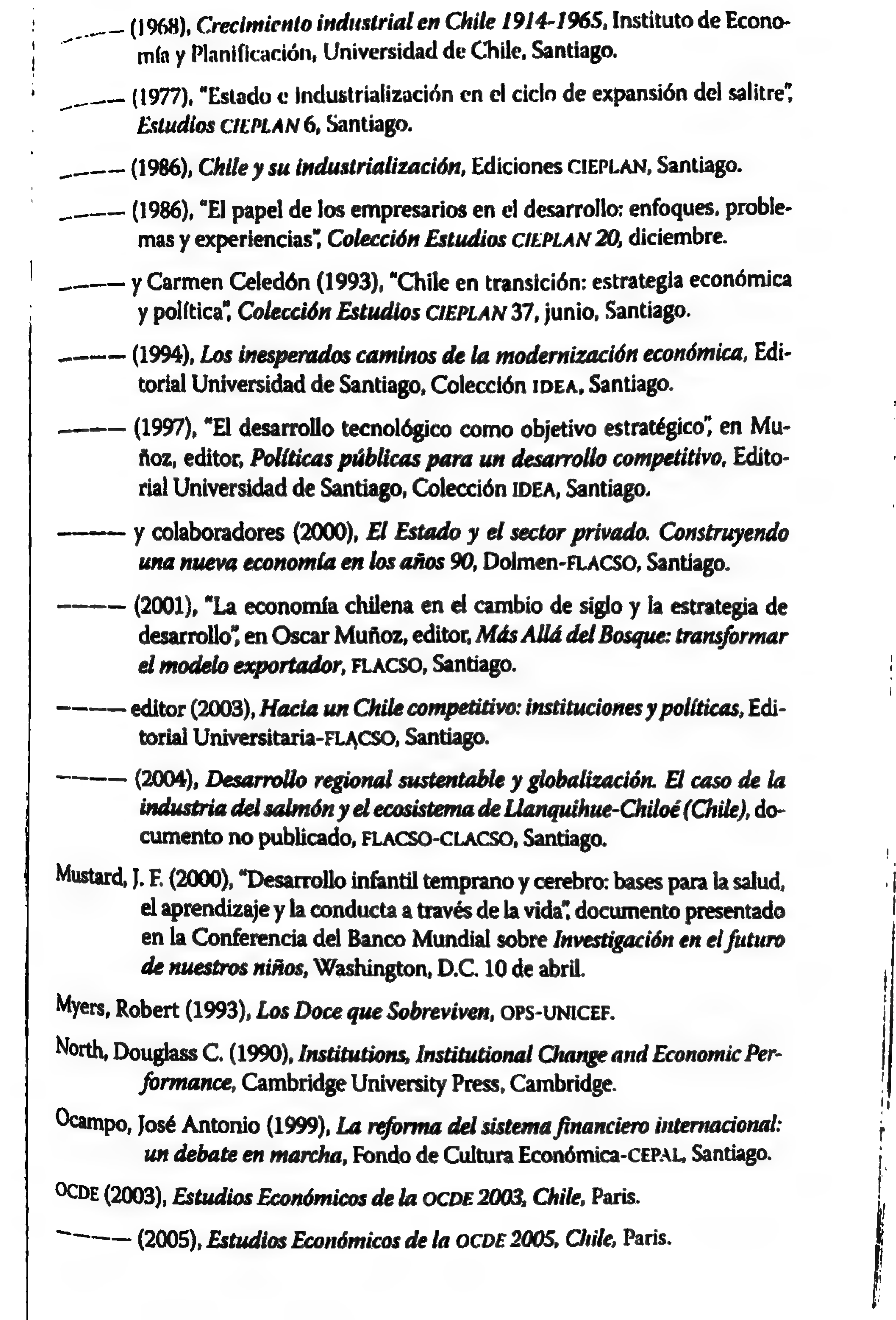
Mori (2002), *Latinobarómetro* (2002), Informe de Prensa.

Morris, James O. (1971), "La cuestión social", en Hernán Godoy, ed., *Estructura social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

Moulian, Tomás (1983), "Desarrollo político y Estado de compromiso. Desajuste y crisis estatal en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN* 8, julio, Santiago.

——— (1997), *Anatomía de un mito*, LOM-ARCIS, Santiago.

Muñoz Gomá, Oscar y Ana María Arriagada (1977), *Orígenes políticos y económicos del Estado Empresarial en Chile*, *Estudios CIEPLAN 16*, Santiago.


——— (1968), *Crecimiento industrial en Chile 1914-1965*, Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Santiago.

——— (1977), "Estado e industrialización en el ciclo de expansión del salitre", *Estudios CIEPLAN* 6, Santiago.

——— (1986), *Chile y su industrialización*, Ediciones CIEPLAN, Santiago.

——— (1986), "El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias", *Colección Estudios CIEPLAN 20*, diciembre.

——— y Carmen Celedón (1993), "Chile en transición: estrategia económica y política", *Colección Estudios CIEPLAN* 37, junio, Santiago.

——— (1994), *Los inesperados caminos de la modernización económica*, Editorial Universidad de Santiago, Colección IDEA, Santiago.

——— (1997), "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en Muñoz, editor, *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Editorial Universidad de Santiago, Colección IDEA, Santiago.

——— y colaboradores (2000), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, Dolmen-FLACSO, Santiago.

——— (2001), "La economía chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo", en Oscar Muñoz, editor, *Más Allá del Bosque: transformar el modelo exportador*, FLACSO, Santiago.

——— editor (2003), *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*, Editorial Universitaria-FLACSO, Santiago.

——— (2004), *Desarrollo regional sustentable y globalización. El caso de la industria del salmón y el ecosistema de Llanquihue-Chiloé (Chile)*, documento no publicado, FLACSO-CLACSO, Santiago.

Mustard, J. F. (2000), "Desarrollo infantil temprano y cerebro: bases para la salud, el aprendizaje y la conducta a través de la vida", documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre *Investigación en el futuro de nuestros niños*, Washington, D.C. 10 de abril.

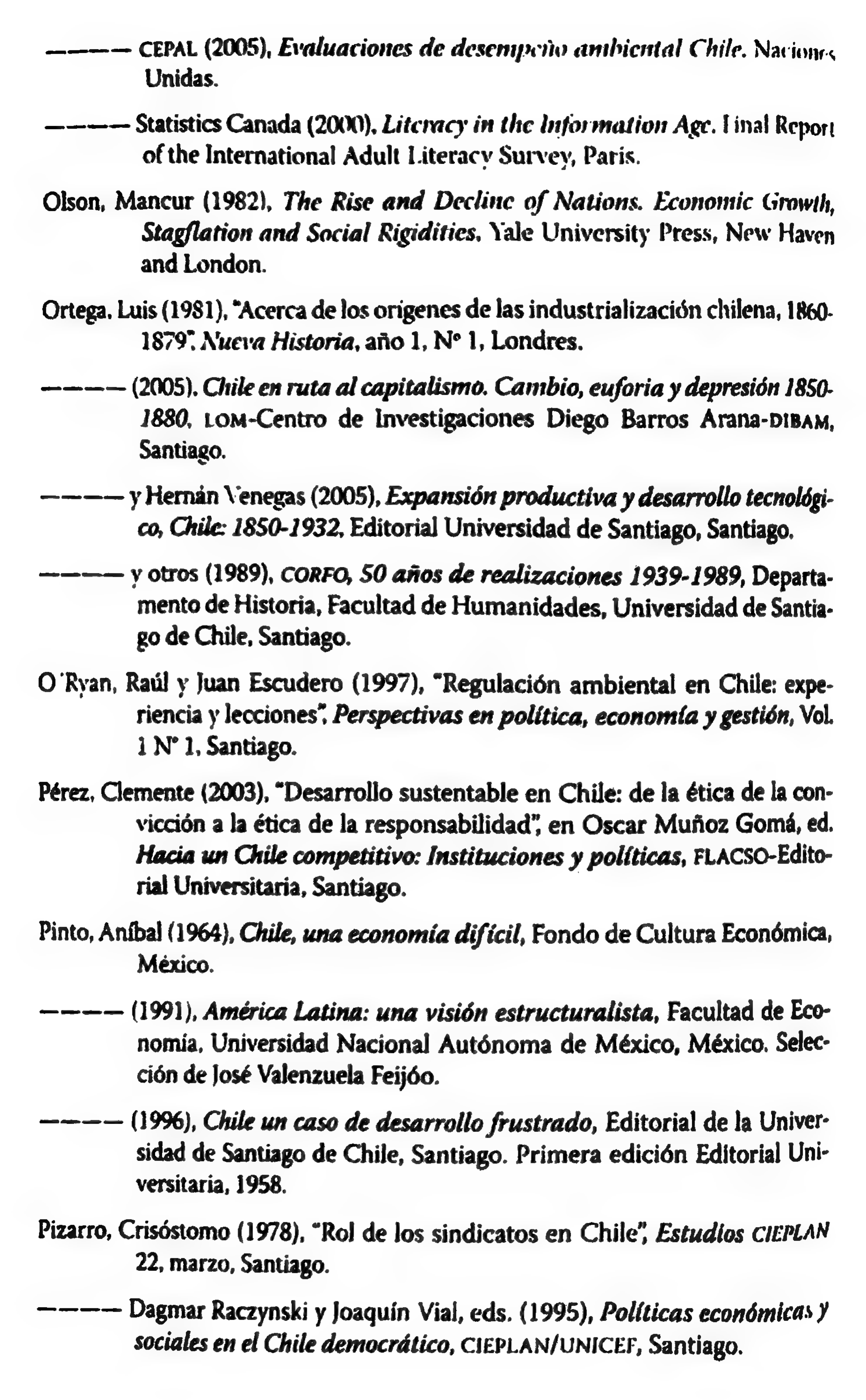
Myers, Robert (1993), *Los Doce que Sobreviven*, OPS-UNICEF.

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ocampo, José Antonio (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago.

OCDE (2003), *Estudios Económicos de la OCDE 2003, Chile*, Paris.

——— (2005), *Estudios Económicos de la OCDE 2005, Chile*, Paris.


——— CEPAL (2005), *Evaluaciones de desempeño ambiental Chile*. Naciones Unidas.

——— Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age*. Final Report of the International Adult Literacy Survey, Paris.

Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven and London.

Ortega, Luis (1981), "Acerca de los origenes de las industrialización chilena, 1860-1879", *Nueva Historia*, año 1, N° 1, Londres.

——— (2005), *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, LOM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-DIBAM, Santiago.

——— y Hernán Venegas (2005), *Expansión productiva y desarrollo tecnológico, Chile: 1850-1932*, Editorial Universidad de Santiago, Santiago.

——— y otros (1989), *CORFO, 50 años de realizaciones 1939-1989*, Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.

O'Ryan, Raúl y Juan Escudero (1997), "Regulación ambiental en Chile: experiencia y lecciones", *Perspectivas en política, economía y gestión*, Vol. 1 N° 1, Santiago.

Pérez, Clemente (2003), "Desarrollo sustentable en Chile: de la ética de la convicción a la ética de la responsabilidad", en Oscar Muñoz Gomá, ed. *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas*, FLACSO-Editorial Universitaria, Santiago.

Pinto, Aníbal (1964), *Chile, una economía difícil*, Fondo de Cultura Económica, México.

——— (1991), *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Selección de José Valenzuela Feijóo.

——— (1996), *Chile un caso de desarrollo frustrado*, Editorial de la Universidad de Santiago de Chile, Santiago. Primera edición Editorial Universitaria, 1958.

Pizarro, Crisóstomo (1978), "Rol de los sindicatos en Chile", *Estudios CIEPLAN* 22, marzo, Santiago.

——— Dagmar Raczynski y Joaquín Vial, eds. (1995), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, Santiago.

PNUD (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

——— (2002), *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

——— (2003), *Informe sobre desarrollo humano 2003*, Naciones Unidas, Grupo Mundi-Prensa.

——— (2004), *Desarrollo humano en Chile 2004. El poder: ¿para qué y para quién?*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

——— (2006) *Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*, Naciones Unidas, Santiago.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston.

Porter, Michael (1990) "The Competitive Advantage of Nations", *Harvard Business Review*, marzo-abril.

Presidencia de la República (2006), *Informe Final del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad*, febrero, Santiago.

Przeworski, Adam y asociados (1998), *World Culture Report 1998: Culture, Creativity and Markets*, UNESCO Publishing, Paris.

Puryear, Jeffrey M. (1994), *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Putnam, Robert O. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2005), "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros", en Patricio Meller, editor (2005).

Ramos, Joseph (1991), "El liberalismo de Hayek", en *Más allá de la economía, más acá de la utopía*, CIEPLAN, Santiago.

——— (1996), "Política industrial y competitividad en economías abiertas", *Desarrollo Productivo* N° 34, CEPAL, Santiago.

——— (1998), "Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedora?", CEPAL, www.eclac.cl.

Rehren, Alfredo y R. Heredia (1992), "Organizaciones empresariales y consolidación democrática en Chile", Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Trabajo presentado al XVII Congreso Internacional de LASA, Los Angeles

Repetto, Andrea (2005), "Desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile", Patricio Meller, editor.

——— (2005b), "Simplificando los impuestos", *El Mercurio*, 22 de enero de 2006, p. B2.

Rivas, Gonzalo (2004), "Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el "convidado de piedra" del sistema financiero chileno", *Serie financiamiento del desarrollo* N° 148, CEPAL.

Rivera, Eugenio (2000), "Competencia y regulación de las telecomunicaciones", en Oscar Muñoz Gomá, editor, *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas*, Editorial Universitaria-FLACSO, Santiago.

——— (2003), *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*, FLACSO-Editorial Universitaria, Santiago.

Rodrik, Dani (1997), "Democracy and economic performance", www.ksg.harvard.edu/rodrik/.

——— (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* 73, abril.

——— (2001), "Four simple principles for democratic governance of globalization", en www.demglob.de/rodrikpaper.html

——— (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", documento preparado para UNIDO, www.ksg.harvard.edu/rodrik/.

Román, Enrique (2003), "Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa", *Serie financiamiento del desarrollo* N° 138, CEPAL.

——— (2003b), "El fomento productivo en una economía de mercado: lecciones del caso chileno", en Oscar Muñoz Gomá, editor, *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*, FLACSO-Editorial Universitaria, Santiago.

Rothschild, Emma (2001), *Economic Sentiments. Adam Smith, Condorcet and the Enlightment*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Ruiz-Tagle, Jaime (1999), "40 años de desigualdad de ingresos", Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Saavedra, Eduardo (2005), "Marco regulatorio de los servicios básicos en Chile", en Meller, Patricio, ed.,

Sachs, Jeffrey; Felipe Larraín y Andrew Warner (1999), *A Structural Analysis of Chile's Long-Term Growth: History, Prospects and Policy Implications*, IIHD, Harvard University, Cambridge.

Salazar, Gabriel (2003), *Historia de la acumulación capitalista en Chile (Apuntes de clase)*, LOM Ediciones, Santiago.

——— (2005), "Ricardo Lagos, 2000-2005: Perfil histórico, transfondo popular", en Hugo Fazio y otros, *Gobierno de Lagos: balance crítico*, LOM Ediciones, Santiago.

Samuelson, Paul A. (1980), "La economía mundial a finales del siglo", *Comercio Exterior*, vol. 30, N° 8, agosto.

Sanfuentes, Andrés (2003a), "El lamento de las pequeñas empresas", www.asuntospublicos.cl, Informe N° 291.

——— (2003b), "Pequeñas empresas y las imperfecciones de los mercados", www.asuntospublicos.cl, Informe N° 302.

——— (2003c), "La hora de las microempresas", www.asuntospublicos.cl, Informe N° 362.

Sandel, Michael J. (1996), "America´s search for a new public philosophy", *The Atlantic Monthly* Vol. 277, N° 3, marzo, Boston.

Schumpeter, J. A. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, S.A. Buenos Aires.

Sen, Amartya (2003), "Development as Capability Expansion", en Sekkiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar, editores, *Readings in Human Development*, Oxford University Press.

SERCOTEC (2005), *La situación de la micro y pequeña Empresa en Chile*, Programa Chile Emprende, Santiago, diciembre.

Silva, Verónica (2000), "Política comercial y la relación público-privada en Chile durante los noventa", en Oscar Muñoz Gomá y colaboradores, *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, Dolmen Ediciones S.A.-FLACSO, Santiago.

Silva, Francisca (s.f.), "Efectos en el valor de las empresas del control ejercido por los grupos económicos", documento de trabajo, Doctorado en Ciencias de la Ingeniería, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Silva, Iván y Carlos Sandoval (2005), "Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena", *Serie gestión pública* N° 49, ILPES/CEPAL.

Smith, Adam (1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edición de Edwin Cannan (1904), The University of Chicago Press.

——— (2004), *La teoría de los sentimientos morales*, Alianza Editorial, Madrid.

Stiglitz, Joseph (1998), "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", *1998 Prebisch Lecture at UNCTAD*, Ginebra, Suiza, 19 de octubre.

——— (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Alfaguara S.A., Buenos Aires.

——— (2003), *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus, Alfaguara S.A., Buenos Aires.

Sunkel, Osvaldo (1971), "Cambio social y frustración en Chile", en Hernán Godoy Urzúa, editor, *Estructura social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

——— (compilador) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas 71, México.

——— (2006a), "Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados", artículo no publicado.

——— (2006b), "La distribución del ingreso en Chile", *FORO Chile 21 N° 58*, agosto, Santiago.

——— y Pedro Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*, Siglo XXI Editores, S.A., México.

Tanzi, Vito (2000), *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, Inglaterra y Northampton, Mass, USA.

Tironi, Eugenio y otros (2003), *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década, Censos 1992-2002*, INE-Cuadernos Bicentenario, Presidencia de la República, Santiago.

——— (2005), *El sueño chileno*, Aguilar Chilena de Ediciones S.A., Santiago.

——— (2006), "A esta generación de gobierno le falta ideología", entrevista en diario *La Tercera*, 15 de octubre, Reportajes, p. 9.

Torche, Florencia y Guillermo Wormald (2004), "Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro", *Serie Políticas Sociales N° 98*, CEPAL.

Valdés, Juan Gabriel (1989), *La escuela de Chicago: operación Chile*, Grupo Editorial Zeta S. A., Buenos Aires.

UNICEF (2003), *Informe mundial de la infancia 1993-2003*, Naciones Unidas.

Van Haldenwang, Christian (2005), "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL* 85, abril.

Véliz, Claudio (1971), "La mesa de tres patas", en Godoy, editor.

Vergara, Pilar (1985), *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, FLACSO, Santiago.

Villalobos, Sergio (1987), *Origen y ascenso de la burguesía chilena*, Ed. Universitaria, Santiago.

____ y otros (1990), *Historia de la ingeniería en Chile*.

Visser, Evert-Jan (2004), "A Chilean wine cluster? Governance and upgrading in the phase of internationalization", *Serie Desarrollo Productivo N° 156*, CEPAL, Santiago.

Waissbluth, Mario (2005), *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Balance y propuestas de futuro*, Documentos de Trabajo Serie Gestión N° 76, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Walker, Ignacio y Andrés Jouannet (2006), "Democracia Cristiana y Concertación: los casos de Chile, Italia y Alemania", www.cieplan.cl, junio.

¿Existe un "modelo económico concertacionista"? El concepto se ha instalado en la discusión pública nacional e internacional y ha motivado intensas polémicas sobre si debe perfeccionarse, reformarse o ser objeto de un cambio profundo. Sin embargo, quienes participan en este debate no siempre lo definen. ¿Se trata del sistema de economía de mercado abierto y competitivo internacionalmente? ¿Se trata de la institucionalidad económico-social que ha permitido disminuir la pobreza a menos de la mitad de su nivel de hace 20 años? Si hay que cambiar, ¿qué es lo que habría que cambiar?

El autor afirma que la categoría de "modelo" no es la que mejor se aplica al caso chileno, ya que en realidad se trata de una experiencia política concreta, que ha venido evolucionando en el tiempo. Pero es una experiencia inédita, que ha podido enfrentar exitosamente muchos de los traumas que dañaron intensamente a la economía chilena en el pasado. Esto ha sido posible gracias a algunos ejes fundamentales de la experiencia, entre los cuales están la capacidad de diálogo político para sostener la gobernabilidad democrática, el diseño de políticas económicas para corregir las fallas de los mercados y el enfrentamiento eficaz de la deuda social.



Oscar Muñoz Gomá

EL MODELO ECONÓMICO
LA CONCERTACIÓN

¿Refor

Oscar Muñoz

FLACSO
CHILE



Oscar Muñoz Gomá. Es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Ph.D. en Economía en la Universidad de Yale. Académico en las universidades de Chile, Diego Portales, Stanford y en FLACSO. Ha sido consultor en organismos internacionales y nacionales. Fue Director Ejecutivo y Presidente de CIEPLAN.

Es autor de libros y artículos sobre desarrollo económico y políticas públicas. Entre ellos, *Estrategias de desarrollo en economías emergentes*, FLACSO-Universidad de Chile, Santiago, 2001; editor de *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador*, FLACSO, Santiago, 2001; y de *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*, Editorial Universitaria-FLACSO, 2003.